

Затверджено
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський
університет економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року № 88-Н
Форма № П - 4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
Інститут економіки, управління та інформаційних технологій
Форма навчання заочна
Кафедра фінансів та банківської справи

Допускається до захисту
Завідувач кафедри _____ В.В. Карцева
« ____ » _____ 2019 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА
на тему:
ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
освітня програма «Фінанси і кредит»
освітнього ступеня магістра

Виконавець роботи Крамська Марія Сергіївна

(підпис, дата)

Науковий керівник к.е.н., доц. Чижевська Марина Борисівна

(підпис, дата)

Рецензент Галінська Тетяна Станіславівна

Полтава 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	8
1.1 Соціально-економічна сутність та фінансова самодостатність територіальних громад	8
1.2 Основні підходи до фінансового забезпечення розвитку територіальних громад	18
1.3 Особливості фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні	28
Висновки за розділом 1	39
РОЗДІЛ 2 ДІАГНОСТИКА ДЖЕРЕЛ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	41
2.1 Тенденції формування дохідної складової бюджетів територіальних громад в Україні	41
2.2 Інструменти бюджетної підтримки розвитку територіальних громад в Україні	51
2.3 Аналіз джерел фінансового забезпечення територіальних громад Сумської області	61
Висновки за розділом 2	68
РОЗДІЛ 3 СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	70
3.1 Формування доходів місцевих бюджетів України за рахунок податку на доходи фізичних осіб у контексті бюджетної децентралізації	70
3.2 Співробітництво як засіб фінансового забезпечення територіальних громад	77
3.3 Розробка стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад на засадах проектного управління	87
Висновки за розділом 3	97
ВИСНОВКИ	100
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ	106
ДОДАТКИ	118

ВСТУП

Однією із головних ознак демократичної держави є наявність ефективно функціонуючого інституту місцевого самоврядування – законодавчо закріпленого права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинної нормативно-законодавчої бази. Головною фінансовою складовою, що уможливорює реалізацію потреб громади у соціально-економічному розвитку, мають бути місцеві бюджети.

Від рівня та якості фінансового забезпечення, фінансової самостійності та самодостатності місцевих бюджетів залежить ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування, що можливо досягти за умов раціонально побудованої системи децентралізації фінансових ресурсів.

Питанням функціонування фінансових механізмів в бюджетній сфері займалися такі вчені, як В.Алексєєв, М.Бадида, В.Боронос, О.Кириленко, І.Луніна, Ю.Пасічник, О.Сунцова, С.Юрій та інші. Фінансовою спроможністю територіальних громад займалися в своїх аналітичних дослідженнях занадто, як М.Бутко, Н.Морозюк, О.Ольшанський, С.Осадчук, Є.Балацький, Г.Возняк, О.Дем'янчук, М.Козоріз, О.Тимошенко.

Аспекти диференціації фінансових потоків бюджету в своїх роботах розглядали: Дж.Бьюкенен, Е.Даунс, П.Мілгром, М.Олсон, Ж.Лаффон. У роботах дослідників Дж.К.Ван Хорна, Л.Новаковського, А.Гальчинського, А.Ткачука, І.Волохової, Д.Нехайчука були зазначені теоретико-методологічні положення фінансової децентралізації.

Віддаючи належне напрацюванням авторів та активний науковий пошук, слід зауважити, що до цих пір дискусійними залишаються проблеми пошуку нових підходів до визначення місця і ролі бюджетів територіальних громад, формування їх дохідної бази. Зміст цих наукових питань зумовив

актуальність теми дипломної роботи, її мету, завдання та структуру.

Проблематика роботи відповідає пріоритетам сучасних реалій, зокрема, у контексті реформи децентралізації влади, найважливішим результатом яких мають бути зміни в процесі фінансового забезпечення, пов'язані з отриманням можливостей соціально-економічного розвитку, спрямованих на задоволення потреб територіальних громад.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методичних засад щодо фінансового забезпечення та пошуку нових джерел наповнення бюджетів територіальних громад.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати соціально-економічну сутність та обґрунтувати фінансову самодостатність територіальних громад;
- систематизувати основні підходи до фінансового забезпечення територіальних громад;
- дослідити особливості фінансового забезпечення територіальних громад;
- обґрунтувати тенденції формування дохідної складової бюджетів територіальних громад в Україні;
- проаналізувати структуру і динаміку фінансового забезпечення територіальних громад в Україні;
- проаналізувати джерела фінансового забезпечення територіальних громад Сумської області;
- розглянути процес наповнення бюджетів територіальних громад в контексті фінансової децентралізації;
- дослідити співробітництво як засіб бюджетного забезпечення територіальних громад;
- визначити стратегію розвитку об'єднаних територіальних громад на засадах проектного управління.

Об'єктом дослідження є процес формування та фінансового забезпечення територіальних громад.

Предметом є теоретико-методологічні засади та практичні рекомендації щодо вдосконалення формування та фінансового забезпечення бюджетів територіальних громад.

Методологічною базою дослідження послужили і були застосовані в дипломній роботі як теоретичні, так і емпіричні методи наукового пізнання: групування, узагальнення і порівняння – для визначення соціально-економічної сутності та фінансової самодостатності територіальних громад; аналіз й синтез – для аналізу структури і динаміки фінансового забезпечення територіальних громад в Україні, а також джерел фінансового забезпечення територіальних громад Сумської області; абстрактно-логічний – для теоретичних узагальнень і висновків за матеріалами дослідження.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі та нормативні акти України, матеріали офіційних сайтів органів місцевого самоврядування, державних статистичних органів України, науково-практичних конференцій, семінарів, періодичних видань; річні статистичні та фінансові звіти Сумської обласної державної адміністрації; наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Емпіричною базою дослідження стали результати конкретних підрахунків здійснених особисто.

Пропозиції, обґрунтовані в дипломній роботі, мають теоретичне та практичне значення в напрямі застосування альтернативних джерел і зміцнення фінансової бази бюджетів територіальних громад в умовах децентралізації фінансових ресурсів.

Теоретичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні висновки роботи прийнято до впровадження при викладанні дисциплін «Бюджетна система» і «Місцеві фінанси» та при розробці їх методичного забезпечення (довідка про впровадження результатів дослідження Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»).

Основні положення та результати дослідження обговорені та опубліковані у збірнику статей магістрів ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі».

Дипломна робота складається із вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних інформаційних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи склав 127 сторінок, у тому числі: 14 таблиць, 7 рисунків, 4 додатки, що розташовані на 11 сторінках. Список використаних інформаційних джерел налічує 113 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Соціально-економічна сутність та фінансова самодостатність територіальних громад

У кінці XX – на початку XXI століття поняття громада та громадянське суспільство стали невід’ємною частиною суспільних дискусій, а завдання розвитку громад все більше обговорюється не лише в соціологічній, а й економічній науці.

Проте на сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття «громада», особливо коли говорять про її соціально-економічний розвиток. Найчастіше йдеться про громаду як спільноту, об’єднану за ознакою спільного проживання у певній місцевості, тобто територіальну громаду. Однак таке трактування терміну «територіальна громада» має дещо однобічний характер. Якщо проаналізувати програми соціально-економічного розвитку більшості областей, міст і сіл України, то можна визначити, що вони направлені, перш за все, на розвиток територій, а не громад людей, які на них проживають. На погляд провідних фахівців, термін «територіальна громада» насамперед стосується не території, а конкретних людей, об’єднаних спільними інтересами та досвідом соціальних відносин і прагнень.

Згідно з Етимологічним словником української мови громада являє собою «суспільство, групу, товариство; великий предмет; купу» [30]. Крім української, це слово присутнє й у багатьох інших мовах: рос. громада, блр. грамада, сербск.-цслав. грамада, болг. грамада, гръмада, сербохорв. грамада, словен. gramada, grmada, чеш., слвц. hromada, польск. gromada та ін. Спорідненими є лит. gramatas «купа», р.-инд. gramas «натовп, спільнота», лат. gremium «лоно, надра, жменя».

На території сучасної України, Польщі та Білорусі у період з XV по XVIII століття найменшою одиницею адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування була громада – польськ. *gromada*; поняття «громада» також використовувалося для позначення жителів одного церковного приходу або прошарку міської бідноти. У Польській Народній Республіці (XX ст.) *gromada* була адміністративно-територіальною одиницею, до складу якої входило кілька сільських населених пунктів. Відповідно громадянином (зараз цей термін використовується більше для віднесення людини до певної країни, ніж до територіальної громади) вважали жителя, що належить до певної територіальної спільноти – села, міста, країни. Цей стан інколи оформлявся юридично. Як член певного соціуму громадянин мав певні права та обов'язки в цьому соціумі й підпорядковується певним (прийнятим у цьому суспільстві) нормам та законам.

Безпосередньо в українській мові у слова «громада» є близький синонім «спільнота», відповідниками в російській мові є «община» і «сообщество». Також як синонім інколи використовуються слова «товариство» чи «співтовариство». У сучасній економічній літературі також використовуються калька з англійської «ком'юніті».

На думку А. Кисельової, категорії громади та спільноти не містять первинних сутнісних протиріч, і можуть розглядатися як єдине ціле на відміну від понять «суспільство» і «громада / спільнота», побудованих на принципово протилежних за обсягом та змістом позиціях [34].

Суспільство включає в себе різні за обсягом і статусом громади. Останні, у свою чергу, являють собою соціально-економічні одиниці суспільства як системи, забезпечуючи на основі інтеграції наявність у нього специфічних емерджентних властивостей.

Сучасний американський соціолог Н. Смелзер при вивченні суспільних відносин використовує інституційний підхід і вважає, що поняття суспільства є варіативним і досить складним. Тому неможливо дати його

точне визначення: «суспільством можна назвати п'ятдесят жителів селища, загубленого в далекому тропічному лісі, і сучасний Китай із його величезними містами і сотнями мільйонів чоловік населення» [91].

На стан суспільства впливають різні типи розселення людей (малі та великі міста, сільські поселення, мікрорайони), щільність населення, ступінь концентрації людей у певних районах, рівень технічного розвитку. Потреба людей до об'єднання обумовлена біологічною залежністю людей один від одного, перевагами солідарності та співпраці, здатністю людей взаємодіяти один із одним на основі символічної комунікації.

Соціолог провів градацію між суспільством і громадою на основі просторового критерію. Громаду зазвичай характеризує територіальна база, розподіл у просторі людей та інститутів, спільне життя на основі, що базується на взаємній відповідності інтересів, спорідненості та органічній взаємозалежності. Суспільство ж більшою мірою характеризується добровільними і договірними зв'язками між людьми, на які менше, ніж на органічні зв'язки між ними, впливає їх розподіл у просторі.

Синонімічне використання понять «громади» і «спільноти» призводить до того, що коли йдеться про місцеві громади, то вони представляються в якості територіальних спільнот, зміст яких доповнюється критеріями спільних цілей, інтересів та дій. Автори, які використовують поняття «місцевої громади», як правило, виділяють три її характеристики: спільність території, соціальну взаємодію та наявність міцних зв'язків між людьми, що також є ознакою місцевого співтовариства. Наприклад, американський науковець Л. Шноре представляє громаду (ком'юніті) як сукупність індивідів, що мають спільне постійне місце проживання, що залежать один від одного в повсякденному житті й займаються різними видами діяльності для задоволення своїх економічних і соціальних потреб [113].

Таким чином, базове поняття «соціальної спільноти» включається в сутнісну основу місцевої громади шляхом виділення соціальних та комунікаційних взаємозв'язків індивідів, єдності цілей та інтересів і засобів

їх досягнення, встановлення відносин між членами громади. Однак, на відміну від базового поняття «соціальної спільноти», ці характеристики місцевої громади обумовлені впливом локально-територіальних факторів та участю індивідів у прийнятті рішень, що стосуються якості їх життєдіяльності. Останній фактор тісно пов'язаний із питаннями громадської активності та діяльності органів місцевого самоврядування. Тому принциповою відмінністю місцевої громади (як і територіальної громади) від категорії соціальної спільноти є її соціально-політичні статусні характеристики (наявність у членів громади права голосу при прийнятті спільних легітимних рішень, що стосуються життєдіяльності громади) .

Різниця понять територіальної громади та місцевої спільноти ще полягає й у наявності достатніх для розвитку природних ресурсів, виробничої та невиробничої інфраструктури, що розташовуються на цій території та використовуються для задоволення основних потреб населення.

Концепцію громади як «екологічного (територіального) поля» пропонує І. Брик, згідно з нею під громадою розуміється «... комплекс організацій і людей, що взаємодіють один із одним у рамках більш-менш чітко обмеженої території. Взаємовідносини між людьми та організаціями у громаді носять упорядкований характер і мають певну функціональну структуру. Що ж стосується загальних цінностей і цілей, то вони є цінностями і цілями суспільства в цілому, а не конкретної громади. Громада не діє як єдине ціле. Її дії здійснюються окремими людьми, сім'ями та групами, причому кожна з них переслідує свої власні цілі та інтереси, що не завжди збігаються з цілями та інтересами інших людей». Це визначення не враховує різницю між цілями громади і суспільства в цілому, проте відмічено можливість протиріч між окремими її членами [14].

Наступним і одним із найбільш вагомим, є діяльнісно-активістський підхід (В. Ядов [110] та ін.) до визначення сутності громади, що враховує реальну практику політичних та соціально-економічних процесів у територіальних спільнотах та провідну роль індивідів (акторів) у них. Згідно

з цим підходом життєздатною можна назвати таку громаду, жителі якої об'єднуються, щоб впливати на різні аспекти місцевого соціального та економічного порядку, ставлять цілі колективного життя, і у них є можливості для досягнення цих цілей. Крім цього, громада аби бути такою, а не просто нею називатися, повинна мати кілька ключових ознак:

- спільна ситуація (спільні ознаки, що об'єднують людей між собою – місце проживання, етнос, релігія тощо);
- мережа стосунків і взаємодії в громаді;
- колективна дія (люди усвідомлюють спільний інтерес і спроможні на організацію колективної дії);
- сформована ідентичність (людина у громаді відчуває свою приналежність до єдиного цілого, емоційно пов'язана з цим утворенням, має певну лояльність стосовно неї).

Е. Горяченко виділила такі критерії територіальної громади, як модельної структури [27]:

1. Територіальна концентрація населення.
2. Просторова відособленість і локалізація більшої частини основних функцій із відтворення територіальної групи населення на відносно компактній території.
3. Відносна «самодостатність» виробничої та невиробничої сфер для задоволення основних потреб населення.
4. Соціально-економічна цілісність, що виявляється в більшій інтенсивності внутрішніх зв'язків у порівнянні з зовнішніми.
5. Однорідність функціонування локальної спільноти і породжувана цією однорідністю специфіка якісного складу населення та середовища життєдіяльності територіальної громади.
6. Усвідомлення більшістю жителів своєї приналежності до даної територіальної громади, їх соціальна самоідентифікація.
7. Наявність у членів спільноти спільних інтересів, що формують певні типи поведінки територіальної групи.

8. Наявність елементів самоврядування.

Територіальна громада – це «невелике суспільство, яке можна розглядати як частину великого суспільства. Невелика форма суспільства може бути визначена як громада. Це група людей, які проживають на одній території (населений пункт, мікрорайон, багатоквартирний будинок тощо) і які розділяють спільні умови життя». Громада має відповідати таким критеріям:

- вона має певну назву (що використовується для її ідентифікації);
- вона займає певну територію (ідентифікується як місцевість);
- вона не є юридичною особою (вона не може переслідувати когонебудь або бути переслідуваною у судовому порядку);
- наявність суспільних настроїв (члени громади мають відчуття приналежності);
- сталість (вона не є тимчасовою);
- подібність (культурна, мовна схожість тощо);
- розмір громади не є фіксованою одиницею (громада може бути як малою, так і великою);
- широкі можливості/питання для вирішення (громада не створюється задля вирішення конкретних питань, скоріше, питання для вирішення є широкими).

Громада також може означати групу людей, яких об'єднує професія або соціально-економічне середовище, наприклад сільська громада, міська громада, молодіжна, бізнесова, фермерська тощо. Ці групи є невеликими об'єднаннями людей, які не обов'язково мають проживати в одному населеному пункті.

Таким чином, поняття «територіальна громада» на сьогодні в найбільш повній мірі описує сутність соціально-економічних відносин, що існують між людьми в місцях їх постійного проживання.

Уперше термін «територіальна громада» у конституційному законодавстві був введений у Конституції України, у частині першій ст. 140

якої закріплюється, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У чинному на момент її прийняття Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. ця категорія та відповідний суб'єкт права не закріплювалися, а він оперував поняттям «територіальна самоорганізація громадян». Втім, наприклад у ст. 224 проекту Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 року, зустрічалося положення про те, що «міське самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи». У Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року вживався термін «територіальний колектив громадян» з визначенням його ролі як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У прийнятому на основі Конституції України та чинному на сьогодні Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. не тільки закріплюється, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону), а визначається її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень [77].

Попри це, слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний

характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

Термін «територіальна громада» широко використовується як у теоретичних дослідженнях, так і на практиці. У першу чергу це стосується правової науки та юридичної практики. Правознавці правомірно пов'язують поняття територіальної громади із системою місцевого самоврядування та місцем у ній мешканців громади.

В українському законодавстві поняття «територіальна громада» є ключовим для розуміння реалізації місцевого самоврядування, його первинним суб'єктом. У той же час це поняття є порівняно новим для юридичної науки України, яке не набуло як єдності думки в науці, так і оптимального законодавчого визначення.

Територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [34].

Важливою особливістю місцевого самоврядування в територіальній громаді є реалізація місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають над глобальними, відомчими та

вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не лише поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини чи більшості людей.

М. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» і до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [58]. М. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [7].

Проаналізувавши висловлені в літературі точки зору відносно терміну «територіальна громада», можна запропонувати наступне її визначення.

Територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Основним інструментом забезпечення автономного вирішення територіальною громадою власних питань на місцевому рівні виступає її бюджет. Тобто складовою фінансової самодостатності територіальної громади виступає бюджетна самодостатність. Саме за рахунок цього фонду фінансових ресурсів здійснюється фінансування закладів освіти та охорони здоров'я, видатків на соціальний захист, засоби масової інформації тощо. Зважаючи на це, можна стверджувати, що рівень забезпеченості бюджету фінансовими ресурсами визначатиме самодостатність територіальної громади у фінансовому напрямку, що прямим чином впливатиме на якість і повноту надання послуг населенню, а також подальший розвиток території, яку охоплює дана громада.

Основними доходами бюджету територіальної громади виступають: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Слід зауважити, що бюджетна самодостатність вимагає проведення такої бюджетної політики в державі, яка б забезпечувала зростання потужності виробництва та добробуту на території громади, що сприяло б надходженню необхідних платежів до бюджетів. Тому для відповідності критерію самодостатності місцевий бюджет повинен відповідати наступним критеріям: по-перше, наявністю відповідного обсягу закріплених та власних бюджетних надходжень; по-друге, наявністю відкритої економіки території для інвестицій.

Фінансова самодостатність територіальної громади виступає ключовим фактором її розвитку та розміру, а також визначає можливості громади в акумуляції фінансових ресурсів у необхідному обсязі. Фінансові ресурси потребують особливої уваги, адже природні ресурси відносяться до складової території, а соціальний і людський капітал – до характеристики мешканців громади. Можливості громади фінансувати свій розвиток залежать від не лише від таких ресурсів, а й від фінансового потенціалу території та відповідної фінансової політики.

1.2 Основні підходи до фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

Наявність системи місцевого самоврядування – спільна ознака демократичних держав усього світу. Органи місцевого самоврядування можуть відрізнятися обсягом повноважень та ресурсів, що знаходяться у їх розпорядженні, проте суть їх функціональних обов'язків лишається незмінною. Вона полягає у забезпеченні місцевого розвитку в усіх сферах, що належать до компетенції місцевої влади: в економічній, соціальній, культурній.

Питання бюджетного забезпечення безперечно має високий пріоритет для органів місцевого самоврядування міст всього світу. Саме розвиток економіки на місцевому рівні створює умови та генерує ресурси, необхідні для місцевого розвитку в інших сферах. У свою чергу успішність та динаміка бюджетного забезпечення визначається широким спектром чинників і умов: від стану муніципальної інфраструктури до якості бізнес-середовища й інвестиційного клімату в місті.

Формування умов для бюджетного забезпечення, зазвичай, вимагає значних ресурсів, що мають бути залучені місцевою владою. Залучення ресурсів під потреби економічного розвитку – необхідна умова подальшої спроможності муніципальної економіки генерувати ресурси для забезпечення потреб місцевого розвитку в інших сферах. Тому бюджетного забезпечення є одним з найважливіших завдань для міста. Міжнародна практика передбачає два принципово відмінних підходи до бюджетного забезпечення, що їх умовно можна визначити як внутрішній – передбачає використання ресурсів міста для сприяння процесам бюджетного забезпечення, та зовнішній – спрямований на залучення додаткових ресурсів для бюджетного забезпечення [19].

Внутрішній підхід до фінансування місцевого розвитку полягає у

спрямуванні частини муніципальних ресурсів на стимулювання економічної активності в місті. Застосування цього підходу може здійснюватись двома способами: прямим та непрямим.

Прямий спосіб бюджетного забезпечення передбачає безпосереднє використання наявних муніципальних ресурсів. Прикладами його використання є надання різноманітних субсидій, грантів або безкоштовних кредитів місцевим підприємствам.

Застосування непрямого способу бюджетного забезпечення, здійснюється шляхом перерозподілу надходження до місцевого бюджету за майбутні періоди. Його прикладами є запровадження різноманітних податкових канікул та пільг, компенсація відсотків або відстрочення виплат за банківськими кредитами, надання землі чи приміщень у користування підприємствам безкоштовно або за пільговою ціною, зокрема за системою оплати з дисконтом.

Можливим також є комбінування прямого та непрямого способів.

У такому разі частину муніципальних ресурсів не передають об'єктові підтримки безпосередньо, а спрямовують на залучення потрібних ресурсів з інших джерел. Прикладом такого комбінування є надання муніципалітетом гарантій щодо повернення кредитів, одержаних місцевими підприємствами.

Внутрішній підхід до бюджетного забезпечення місцевого економічного розвитку досить широко застосовують у великих містах країн ЄС та Північної Америки. Умовою, що робить його застосування можливим, є високий рівень адміністративної та фінансової автономії муніципалітетів, який передбачає наявність широкої бази для місцевих податків і зборів, а також достатні повноваження міської влади щодо адміністрування фіскальних надходжень. Тому місцева влада має у своєму розпорядженні значний обсяг ресурсів, які може спрямовувати на створення кращих умов для бюджетного забезпечення і надалі відтворювати муніципальні ресурси, використані на такі потреби [57].

Натомість в Україні переважна більшість надходжень від

оподаткування спрямовується до державного бюджету й адмініструється централізовано. Законодавство України передбачає поділ територіальних громад на типи, які визначають обсяг їх повноважень, зокрема щодо управління надходженнями та видатками місцевого бюджету: міста обласного (а в АР Крим – міста республіканського) значення мають вищий рівень адміністративної та фінансової самостійності, а міста районного значення, села та селища – значно менший обсяг повноважень. Але, навіть для міст обласного значення база для податків та зборів, що спрямовуються до місцевого бюджету, є незначною, а повноваження щодо вільного використання бюджетних ресурсів територіальної громади практично поширюються лише на спеціальний фонд бюджетів. Отже, міська влада, зазвичай, не має у своєму розпорядженні достатнього обсягу коштів.

З огляду на вказані чинники, внутрішній підхід до бюджетного забезпечення не є поширеним серед міст України. Меншою мірою це стосується непрямого та комбінованого способів, що не потребують значного обсягу видатків з міського бюджету одномоментно. Втім, через жорсткі бюджетні обмеження та високі корупційні ризики, пов'язані з непрозорим розподілом стимулів та пільг між місцевими підприємствами, ці способи бюджетного забезпечення не набули поширення в Україні, а прямий спосіб практично не застосовується.

Зовнішній підхід до фінансування передбачає залучення містом додаткових ресурсів під потреби місцевого економічного розвитку. Застосування цього підходу також може відбуватись у два способи: інтенсивний та екстенсивний.

Інтенсивний спосіб залучення зовнішнього фінансування полягає у використанні активів, що є комунальною власністю, для генерування додаткових надходжень до муніципального бюджету. За приклад може правити продаж чи оренда об'єктів комунальної власності, насамперед землі та нерухомості.

Екстенсивний спосіб застосування зовнішнього підходу до бюджетного

забезпечення виявляється в залученні зовнішніх додаткових ресурсів, не пов'язаних з надходженнями від об'єктів комунальної власності.

Прикладами можуть бути будь-які форми муніципальних позик, залучення коштів бюджетів вищих рівнів, різноманітні види податків та зборів, надходження від яких спрямовуються до місцевого бюджету.

Досить поширеним є використання змішаного підходу до бюджетного забезпечення, що поєднує риси внутрішнього та зовнішнього підходів.

Наприклад, фонди громад залучають кошти муніципального бюджету, бюджетів вищих рівнів, приватних суб'єктів господарювання, благодійних фондів та донорських організацій для фінансування проектів. Іншим прикладом можуть бути місцеві гарантійні фонди, за допомогою яких відповідальність та ризики, пов'язані з наданими кредитами, розподіляється між містом та фінансовою установою.

Зовнішній та змішаний підходи до фінансування місцевого розвитку застосовують набагато частіше, ніж внутрішній, не лише в Україні, а й у світі загалом. Цілком зрозуміло, чому переважає саме така практика: місто використовує можливість залучати додаткові ресурси для бюджетного забезпечення. Водночас досвід розвинутих країн вказує на те, що найпоширенішими та найефективнішими є механізми, що об'єднують ресурси громади з ресурсами, одержаними з зовнішніх джерел, на зразок публічно-приватного партнерства. Втім, українська практика в тій сфері істотно відрізняється від міжнародної. Через брак власних ресурсів міста в Україні частіше використовують насамперед такі зовнішні механізми фінансування місцевого розвитку, застосування яких не потребує додаткових видатків та управлінських зусиль (оренда та продаж об'єктів комунальної власності тощо) [56].

З точки зору інституційного забезпечення бюджетного забезпечення, застосовуються як інституційні, так і позаінституційні механізми. До позаінституційних належить механізми для безпосереднього застосування яких органи місцевого самоврядування не мусять створювати додаткові

інституції. Саме в позаінституційний спосіб зазвичай здійснюється бюджетне забезпечення за рахунок:

- податків та зборів, продажу та оренди комунального майна;
- коштів бюджетів вищих рівнів (регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку, бюджетні інвестиційні проекти);
- інвестиційних коштів (місцеві цільові фонди, спеціальні території та інвестиційні стимули, публічно-приватне партнерство, корпоратизація комунальних підприємств, компенсація впливу);
- кредитних коштів (облігаційні позики, банківські кредити, кредити міжнародних фінансових організацій);
- грантових коштів (міжнародна технічна допомога, ендавмент, проекти корпоративної соціальної відповідальності).

Інституційні механізми передбачають створення нових інституцій для залучення додаткового фінансування потреб місцевого розвитку, переважно через стимулювання інвестиційної діяльності. Такі інституції можуть мати різний статус та моделі управління, зокрема:

- підпорядковуватися органам місцевої влади та/або входити до їх складу;
- діяти як незалежні неурядові організації;
- управлятись колегіальним органом з представників місцевої влади, бізнесу та громадянського суспільства.

Обов'язки та повноваження інституцій бюджетного забезпечення можуть варіюватись від надання суто інформаційних та консультаційних послуг (агенції з місцевого розвитку) до адміністрування частини місцевих податків і зборів, управління об'єктами комунальної власності і залучення інвестиційних та кредитних коштів на потреби місцевого розвитку (так звані публічні корпорації з економічного розвитку, поширені у США).

Застосування інституційних механізмів бюджетного забезпечення українськими містами обмежено повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів. З огляду на такі обставини

інституції місцевого розвитку в Україні виконують здебільшого інформаційні та консультаційні функції і не мають реального впливу на економічні процеси.

Особливістю механізмів бюджетного забезпечення зазвичай є їх цільовий характер. Застосування того чи того механізму є не просто способом спрямувати ресурси на задоволення потреб бюджетного забезпечення загалом, а джерелом коштів, що мають певне цільове призначення, тобто спрямовані на забезпечення конкретної потреби муніципальної економіки.

Наприклад, надходження від туристичних податків і зборів місцева влада у розвинутих країнах зазвичай спрямовує передусім на задоволення потреб та посилення конкурентоспроможності туристичної галузі, а не, скажімо, на розвиток промисловості чи сфери фінансових послуг.

Потреби бюджетного забезпечення визначає його мета, якою в загальному розумінні є забезпечення переваг міста у конкуренції за фінансові та людські ресурси. Нестача фінансових ресурсів та жорстка конкуренція за них завжди була характерною ознакою в Україні. Водночас, конкуренція за людські ресурси починає набувати все більшої актуальності для українських міст. У деяких з них, зокрема в частині моногалузових міст, відтік населення вже набув ознак незворотності.

З-поміж потреб бюджетного забезпечення можна виділити базові та додаткові. Обидві групи потреб впливають із завдань бюджетного забезпечення, розуміння яких в міжнародній та українській практиці є досить близьким [36].

Базові потреби виникають з огляду на необхідність створення вихідних умов для розвитку бізнесової активності в місті. До цієї групи можна зарахувати насамперед усі потреби щодо розвитку муніципальної інфраструктури, а також наявності робочої сили з достатнім рівнем підготовки. Без цих двох складових, інфраструктури та робочої сили, розвиток муніципальної економіки не можливий. Прикладом задоволення

базових потреб є будівництво та ремонт доріг у Києві в процесі підготовки до Євро-2012.

Іншу частину потреб бюджетного забезпечення можна умовно охарактеризувати як додаткові, оскільки вони мають характер стимулів для розвитку міської економіки. До таких потреб належать різноманітні заходи інформаційного характеру, а також запровадження податкових, кредитних та інших пільг і заохочень. Їх забезпечення не є обов'язковим з точки зору розвитку муніципальної економіки, але може надати місту додаткові конкурентні переваги. Прикладами додаткових потреб можна вважати створення туристичного порталу міста, або надання землі у довгострокову оренду за пільговою ставкою орендної плати.

В Україні склалась досить суперечлива практика бюджетного забезпечення базових та додаткових потреб територіальних громад, зумовлена дуже обмеженими ресурсами міст. Часто, попри абсолютно незадовільний рівень забезпечення базових потреб, насамперед щодо стану та якості муніципальної інфраструктури, українські міста спрямовують надмірні зусилля та ресурси на задоволення додаткових потреб, зокрема інформаційного характеру. Наприклад, якщо дороги міста перебувають у жахливому стані, то інформаційна брошура не вирішить проблеми залучення інвестицій. Водночас деякі додаткові потреби міста України в принципі забезпечити не спроможні: так, через незначні фіскальні повноваження, місцева влада не може запропонувати інвесторам податкові пільги.

Джерелами фінансування правомірно вважати ресурси всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані на забезпечення економічних потреб міста, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання (зокрема фінансових установ та неурядових організацій), а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. З огляду на це, можна виокремити наступні джерела фінансування економічного розвитку : бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові [45].

Бюджетними джерелами логічно вважати всі кошти бюджетів міст та бюджетів вищих рівнів, що спрямовуються на фінансування економічного розвитку і не тягнуть за собою боргових зобов'язань. Бюджетні джерела можуть формуватись як за рахунок внутрішніх ресурсів громади міста, так і за рахунок ресурсів, залучених ззовні.

Зовнішніми джерелами для залучення бюджетних коштів, насамперед, є бюджети вищих рівнів. Зокрема до бюджетних надходжень зовнішнього характеру можуть бути віднесені цільові субвенції з державного чи обласного бюджету в рамках виконання державних чи місцевих цільових програм або угод регіонального розвитку. Прикладами бюджетних коштів внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної власності.

Особливістю внутрішніх бюджетних джерел фінансування місцевого економічного розвитку є те, що вони можуть носити як відновлювальний так і невідновлювальний характер. Наприклад надходження від оренди землі або нерухомості, що перебувають у комунальній власності, можна визначити як відновлювальні, оскільки вони не призводять до зміни права власності на актив і можуть отримуватись містом на регулярно. Тим часом кошти від продажу землі або нерухомості є не відновлювальними, а отже, несталими. Одержуючи такі надходження, міська влада зазвичай істотно поповнює міський бюджет, зате втрачає право власності на актив і можливість надалі отримувати від нього дохід.

Інвестиційні джерела фінансування охоплюють ресурси, залучені до муніципальної економіки для створення нових активів. Особливістю інвестицій, як джерела фінансування МЕР, є те, що вони спрямовуються на реалізацію певного проекту безпосередньо, а не через бюджет міста. Інвестиційні джерела можуть як перебувати у приватній власності (технопарки, бізнес-інкубатори), так і повністю або частково знаходитись у комунальній власності (приватно-публічне партнерство тощо).

Для свого фінансування місцеві громади також можуть залучати

кредитні джерела, беручи на себе відповідні боргові зобов'язання.

Залучення кредитних коштів для фінансування потреб економіки міста може відбуватись трьома способами, спільним для яких є матеріальна відповідальність міста за повернення позики:

1. Позичальником виступає безпосередньо муніципалітет, кредитні кошти спрямовуються до бюджету міста та розподіляються в рамках його видатків, так само як і подальші платежі за кредитом;
2. Позичальником виступає комунальне підприємство, що самостійно отримує кредитні кошти, розпоряджається ними та сплачує кредитні платежі;
3. Позичальником виступає приватний суб'єкт господарювання, а муніципалітет надає гарантії повернення кредиту.

Окремим джерелом фінансування є грантові кошти. Йдеться про ресурси, надані для фінансування потреб економічного розвитку у вигляді міжнародної технічної допомоги, благодійних внесків та пожертв. Грантовими також можна вважати кошти, спрямовані на розвиток муніципальної економіки в рамках проектів корпоративної соціальної відповідальності, тобто ініціатив місцевого розвитку, що підтримуються підприємствами міста.

Грантові кошти становлять невелику частку у фінансуванні економічного розвитку міст розвинутих країн. Натомість в Україні, де доступ до інших джерел фінансування є дуже обмежений, саме грантові джерела часто мають вирішальне значення для економічного розвитку. Грантові кошти також нерідко виконують супровідну та підтримувальну функцію щодо інших джерел фінансування, зокрема інвестиційних проектів чи кредитів міжнародних фінансових організацій [47].

Досить часто для фінансування масштабних економічних проектів муніципалітети залучають кошти відразу з кількох джерел. Наприклад, міська влада може використати бюджетні ресурси та кредит для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або здійснити інвестиції в туристичну сферу і

забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичного збору, під які місто зможе залучити додаткові ресурси у вигляді муніципальних запозичень.

В українській практиці бюджетного забезпечення найбільше поширилися бюджетні механізми, насамперед оренда та продажу об'єктів комунальної власності. Натомість інвестиційні та кредитні механізми місцева влада використовує рідко, передусім через несприятливий інвестиційний клімат як на державному так і місцевому рівнях, законодавчі обмеження, встановлені в Бюджетному кодексі, а також низьку платоспроможність більшості українських міст.

Методи бюджетного забезпечення залежно від напрямку руху коштів відносно муніципального бюджету можуть бути визначені як доходні, що генерують надходження до бюджету міста, та видаткові, що вимагають від міста бюджетних видатків. До дохідних методів належать податки і збори, оренда або продаж об'єктів комунальної власності, залучення ресурсів бюджетів вищих рівнів, бізнесу та недержавних організацій.

Видаткові методи охоплюють весь спектр ресурсних джерел, а саме бюджетні, інвестиційні та кредитні кошти, оскільки використання будь-якого з них може потребувати додаткових видатків з міського бюджету. У разі використання бюджетних джерел відповідні кошти спрямовуються на забезпечення певної потреби муніципальної економіки, наприклад, на ремонт доріг.

Залучення інвестиційних ресурсів також часто потребує попередніх вкладень за рахунок коштів громади міста. Так, щоб інвестори могли забезпечити розвиток технопарку, місто має розвинути відповідну базову інфраструктуру: автошляхи, інженерні мережі, зв'язок. Використання кредитних ресурсів для фінансування потреб економічного розвитку потребує додаткових видатків з міського бюджету, пов'язаних з оформленням позики та її поверненням [54].

З погляду розподілу видатків муніципального бюджету у часі,

видаткові методи можна поділити на дві групи – одномоментні та перспективні. Одномоментні методи передбачають разове спрямування ресурсів міста для оперативного задоволення певної потреби муніципальної економіки. Наприклад, влада міста надає муніципальний грант сміттєпереробному підприємству або будує міст за кошти міського бюджету.

Перспективні методи спираються на використання майбутніх ресурсів територіальної громади для розв'язання нинішніх проблем у сфері економічного розвитку. Їх прикладами є надання податкових пільг інноваційним підприємствам міста, тобто відмова від частини майбутніх бюджетних надходжень щоб стимулювати економічну активність, або здійснення муніципальних запозичень, тобто використання містом майбутніх бюджетних надходжень для залучення коштів на фінансування поточних потреб.

1.3 Особливості фінансового забезпечення територіальних громад в Україні

Фінанси відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві. Саме вони є складовою частиною економічних відносин і водночас головним інструментом реалізації основних напрямів державної, регіональної та місцевої політики соціально-економічного розвитку. В умовах сучасного періоду органам місцевого самоврядування новостворених об'єднаних громад як ніколи важливо знати і розуміти природу місцевих фінансів, розбиратися в механізмі їх функціонування, уміти аналізувати ті процеси і явища, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових фондів, бачити ті форми, методи і засоби, за допомогою яких можна найбільш повно використовувати місцеві фінанси як один із інструментів ефективного впливу на всі процеси соціально-економічного розвитку своєї

громади. Саме через місцеві фінанси формуються певні відносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розміщені на їхній території, і населенням цієї території [56].

Нові об'єднання територіальних громад, що почали формуватися в Україні з 2015 року в межах Концепції реформування місцевого самоврядування, вже зіткнулися із проблемами формування бюджету та ефективного розподілу його коштів для виконання основних завдань територіальної громади із забезпечення благоустрою визначеної території, що й зумовило актуальність теми дослідження.

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів органами державної влади та органами місцевого самоврядування [17]. З іншого боку, у цій ж статті читаємо, що бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад та їх об'єднань.

Бюджет територіальної громади (бюджет місцевого самоврядування) у зведений бюджет району не входить, у зведений бюджет міста з районним поділом також не входить та існує сам по собі. Загалом же бюджет територіальної громади є формою організації руху коштів і найважливішим засобом розподілу і перерозподілу грошових коштів між виробничою і невиробничою сферами.

Більше того, згідно зі ст. 7, ч. 1, п. 3 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети є самостійними.

Місцеві бюджети є системоутворюючим складником фінансової системи держави.

Саме через місцеві бюджети держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах, здійснюється фінансування до 70% видатків соціальної сфери [57]. Місцевий бюджет, а отже, і бюджет територіальної громади виконує низку функцій. По перше, він забезпечує формування грошових фондів, що необхідні для здійснення діяльності місцевим органам влади. По-друге, через

бюджет територіальної громади здійснюється розподіл цих фондів між галузями господарства і їх використання. Третьою функцією бюджету територіальної громади можна назвати контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих цим органам влади.

Сьогодні територіальні громади після свого створення як юридичної особи формують бюджет місцевого самоврядування і розпоряджаються цими коштами самостійно або через створений ними орган місцевого самоврядування. Громади приймають рішення, чи потрібно їм об'єднувати частину своїх коштів на рівні району чи області, чи ні. Також реформування органів місцевого самоврядування дає реальні можливості для розвитку громади, а також певні переваги громадянам розвивати бізнес на своїй території, не підпадаючи під дію громіздкого та неефективного Податкового кодексу, оскільки частина податків залишається у розпорядженні територіальної громади.

До основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів [93].

Доходи місцевого бюджету складаються із доходів, необхідних для виконання власних повноважень, і доходів, необхідних для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку.

Доходи поточного бюджету формуються на основі податків (податки на прибутки підприємств і організацій, податок на добавлену вартість,

акцизний збір, державне мито, прибутковий податок із громадян, плата за землю та ін.).

Питома вага податків на прибуток і податку на додану вартість у структурі доходів бюджету становить 60-65%. Податки з громадян становлять 5-7% у загальних доходах. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, а також коштів, залучених від розміщення місцевих позик, інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої та соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є надзвичайно важливим елементом у складі місцевого бюджету, оскільки програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення. Вплив бюджету розвитку на забезпечення соціально-економічного розвитку території показано на рис. 1.1.



Рисунок 1.1 – Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території [93]

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворення [102].

Під час складання (формування) доходів місцевого бюджету визначають суму доходів, які враховуються та не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – коштів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Сьогодні вкрай важливими є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація – одна - з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

Але сьогодні в українському селі існує велика проблема з формуванням бюджету розвитку як такого. У сільських громадах із чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі; з населенням 500-1000 осіб бюджет розвитку мають 11% таких сільських громад. У селах із населенням понад 5000 осіб мова йде про 66%.

А це вже свідчення того, що там є бюджети саморозвитку. Крім того, у громаді з чисельністю населення 500-1000 осіб бюджет розвитку становить приблизно 2,5% від загального обсягу бюджету територіального утворення, а у громаді понад 5000 осіб – 27%. Як бачимо, для самого лише формування бюджету розвитку необхідним є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка забезпечить укрупнення територіальних громад і, відповідно, місцевих бюджетів.

У контексті змін до Бюджетного кодексу України збільшено перелік джерел, які зараховуються до бюджету розвитку. Крім існуючих джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичень тощо, до бюджету розвитку зараховуватимуться ще й:

- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;

– плата за надання місцевих гарантій;
 – частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення [64].

В ідеалі 90-95% усіх місцевих проблем мають вирішуватися на рівні територіальної громади, однак сьогодні нічого не може бути реалізовано вчасно та якісно з однієї причини: у нашій державі більша частина ресурсів акумулюється в державному бюджеті, що свідчить про високу залежність ресурсів місцевої влади від державних коштів і про їх низьку автономію.

Ст. 64 Бюджетного кодексу України визначено перелік доходів, що формують бюджети територіальних громад. Однією з головних статей надходжень до бюджетів ТГ стане 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) (табл. 1).

Таблиця 1.1 – Розподіл податку на доходи фізичних осіб між бюджетами різних рівнів [69]

Території сплати (перерахування) податку	Відсотки розподілу	Бюджети, куди зараховується податок
Міста	15	Доходи загального фонду обласних бюджетів
Міста обласного призначення	60	Доходи загального фонду бюджетів міст обласного призначення
Райони		Доходи загального фонду районних бюджетів
Об'єднані територіальні громади		Доходи загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад

Водночас одним із видів доходів бюджетів територіальних громад є міжбюджетні трансферти, що можуть отримуватися у вигляді базових дотацій, освітніх субвенцій, медичної субвенції, реверсної дотації державному бюджету.

Територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передуює плановому, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом починаючи з планового бюджетного періоду та матимуть право на реалізацію делегованих державою повноважень.

Отже, у територіальних громад з'являється стимул до об'єднання, щоб

отримати більше повноважень та фінансових ресурсів.

У складі державного бюджету передбачено утворення фонду регіонального розвитку, кошти якого спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

У органів місцевого самоврядування з'явилася можливість на конкурсних засадах отримати фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. Також кошти з цього фонду можуть отримати громади, що добровільно об'єднуються для поліпшення інфраструктури на їх території, що ще раз слугує стимулом до добровільного об'єднання.

Загалом же варто відзначити, що метою реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади.

Специфіка управління фінансами об'єднаних територіальних громад зумовлена низкою важливих чинників. По-перше, фінанси об'єднаної територіальної громади охоплюють територію декількох населених пунктів. Залучення до процесу управління представників усіх населених пунктів приводить до посилення контролю за повноцінним наповненням бюджету та активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному наповненні бюджету об'єднаної територіальної громади.

По-друге, в Україні відсутній досвід управління фінансами об'єднаної територіальної громади. Дія чинника обмежує підтримання високого темпу реформування місцевих фінансів та спричиняє труднощі у вирішенні поточних проблем управління фінансами об'єднаних територіальних громад.

З іншого боку, з'являється можливість переривання спадкових недоліків у цій сфері, в тому числі створюється сприятливе середовище для викорінення корупції у сфері місцевих фінансів.

По-третє, запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаній територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Проте обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади для таких цілей бюджету з інших видів бюджетів.

По-четверте, відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті об'єднаної територіальної громади. Таким чином, з'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. При цьому зростає значення якісного планування розвитку об'єднаної громади та спрямування ресурсів на вірно визначені в ньому пріоритети. Зростання обсягу фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи управління об'єднаної територіальної громади, приводить до підвищення ризиків несправедливого їх розподілу або неефективного використання.

По-п'яте, чинне законодавство, яке регламентує функціонування об'єднаних територіальних громад, передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Реалізація вказаної норми передбачає врахування потреб на належне забезпечення публічних послуг під час планування і здійснення видатків бюджету об'єднаної територіальної громади.

Таким чином, об'єднання територіальних громад має низку позитивних наслідків для управління місцевими фінансами:

- зростає спроможність місцевого самоврядування в управлінні фінансовими ресурсами через збільшення можливостей залучати висококваліфікованих фахівців до управлінських структур (кількість яких значно зменшиться);
- зменшується чисельність адміністративного персоналу місцевих рад і обсяг видатків на його утримання;
- підвищується конкуренція населених пунктів у межах об'єднаної територіальної громади, що стимулює детінізацію економіки, зменшення корупції у сфері формування та використання бюджетних коштів, розподілі земельних ресурсів, управлінні комунальним майном тощо;
- управлінські рішення щодо надання більшої кількості суспільних послуг ухвалює об'єднана територіальна громада, а не районна рада, що сприяє повнішому забезпеченню пріоритетів населення.

Політика децентралізації у сфері формування бюджетів територіальних громад має на меті забезпечення прозорості всього бюджетного процесу, що передбачає декілька основних напрямів (рис. 1.2).

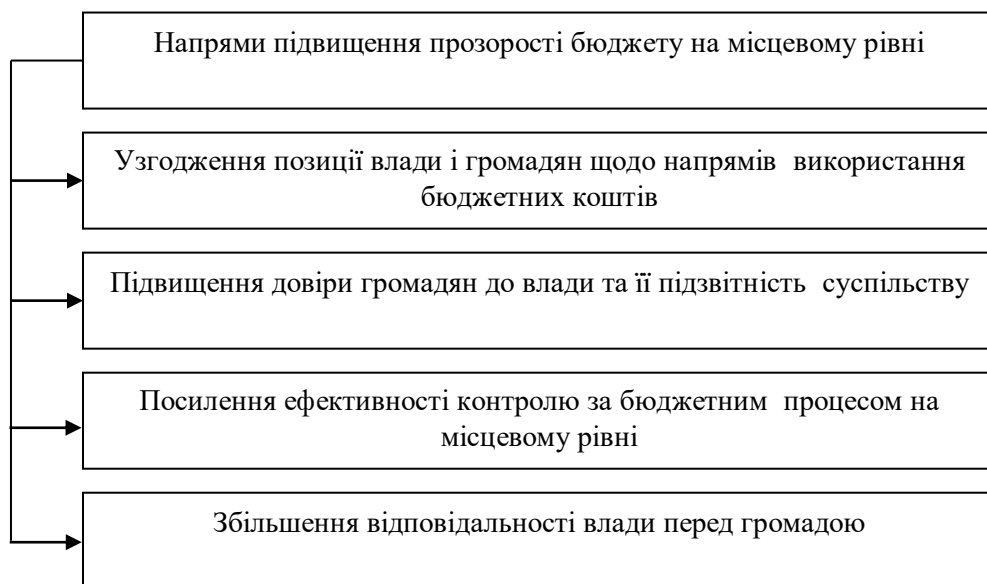


Рисунок 1.2 – Напрями підвищення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні [69]

Водночас необхідно відзначити особливості формування бюджетів

об'єднаних територіальних громад.

По-перше, бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Тобто законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетом затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це – базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів (статті 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 Кодексу).

По-третє, за рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, такі як видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (перелік видатків визначено ст. 71, 89 і 91 Кодексу).

Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про бюджет, із бюджету можуть здійснюватися витрати на цілі, визначені у проекті рішення про бюджет на плановий бюджетний період, схваленому виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд місцевої ради.

Норма для інших місцевих бюджетів – можуть здійснюватися витрати лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та одночасно передбачені у проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період (ч. 1 статті 79 Кодексу).

При цьому щомісячні бюджетні асигнування бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, передбачених проектом рішення про бюджет на плановий бюджетний період з урахуванням міжбюджетних трансфертів, які визначені законом про Державний бюджет України на плановий бюджетний період.

Норма для інших місцевих бюджетів – не можуть перевищувати 1/12 обсягу, встановленого рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період.

До набрання чинності законом про бюджет перерахування трансфертів з державного бюджету (базової дотації, освітньої та медичної субвенцій), а також реверсної дотації до державного бюджету здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті закону про Державний бюджет України, схваленому КМУ та поданому до ВРУ.

Норма для інших місцевих бюджетів – перерахування здійснюється відповідно до обсягів, визначених у законі про бюджет на попередній бюджетний період (п. 5 ч. 2 статті 41 Кодексу).

У разі неприйняття закону про Державний бюджет України до 1 грудня року, що передує плановому, під час затвердження бюджету враховуються обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня, медична субвенція, базова та реверсна дотації), визначені у проекті закону про бюджет, схваленому Кабінетом Міністрів України та поданому до Верховної Ради України.

Норма для інших місцевих бюджетів – враховуються обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (абзац другий ч. 2 статті 77 Кодексу).

Оскільки бюджети ОТГ є складовою частиною місцевих бюджетів (пункти 2 та 34 ч. 1 ст. 2 Кодексу), інші норми Кодексу, що регулюють відносини, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу, є єдиними для усіх місцевих бюджетів, у тому числі поширюються і на бюджети ОТГ [49].

Отже, реформування місцевих органів самоврядування дає нові можливості для перспективного ефективного розвитку сільських, селищних та міських територій у регіонах України. Сьогодні кількість об'єднаних територіальних громад постійно зростає, що є свідченням ефективного впровадження концепції децентралізації на шляху до євроінтеграції. Водночас позитивним аспектом є той факт, що рівень доходів бюджетів територіальних громад та об'єднаних територіальних громад тепер може реально збільшитися майже вдвічі. Це дає можливість проводити ефективну соціальну політику на місцях.

Висновки за розділом 1

Результати проведеного ретроспективного дослідження окремих інформаційних джерел дають можливість стверджувати:

1. Єдиного підходу щодо тлумачення поняття «територіальна громада» ще не сформовано, тому запропоновано розуміти його як складну «кумулятивну» форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозволя, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату.

2. Під час дослідження з'ясовано, що реформування місцевих органів самоврядування дає нові можливості для перспективного ефективного розвитку сільських, селищних та міських територій у регіонах України. Сьогодні кількість об'єднаних територіальних громад постійно зростає, що є свідченням ефективного впровадження концепції децентралізації на шляху до євроінтеграції. Водночас позитивним аспектом є той факт, що рівень доходів бюджетів територіальних громад та об'єднаних територіальних громад тепер може реально збільшитися майже вдвічі. Це дає можливість проводити ефективну соціальну політику на місцях.

3. З'ясовано, що до основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності

територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів.

4. Реформування місцевих органів самоврядування дає нові можливості для перспективного ефективного розвитку сільських, селищних та міських територій у регіонах України. Сьогодні кількість об'єднаних територіальних громад постійно зростає, що є свідченням ефективного впровадження концепції децентралізації на шляху до євроінтеграції. Водночас позитивним аспектом є той факт, що рівень доходів бюджетів територіальних громад та об'єднаних територіальних громад тепер може реально збільшитися майже вдвічі.

РОЗДІЛ 2

ДІАГНОСТИКА ДЖЕРЕЛ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1 Тенденції формування дохідної складової бюджетів територіальних громад в Україні

Критерієм стабільності, здатності регіону фінансувати власний соціально-економічний розвиток, а також важливим чинником збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів є паралельне зростання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та по відношенню до ВВП країни. Натомість проведені дослідження та наведені нижче дані дозволяють стверджувати про надмірну централізацію державних фінансів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Роки	Темп росту доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %	Темп росту офіційних трансферті в, %	Частка у доходах Зведеного бюджету України		Частка у перерозподілі ВВП	
			без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів	без урахування офіційних трансферті в	з урахуванням офіційних трансферті в
2008	X	X	24,8	46,1	7,8	14,5
2009	96,0	96,2	26,0	49,3	7,8	14,7
2010	113,4	128,9	25,9	50,6	7,4	14,2
2011	107,6	120,3	21,7	45,5	6,6	13,4
2012	116,4	131,2	22,6	50,5	7,1	15,4
2013	104,4	93,0	22,7	49,9	6,9	14,5
2014	96,1	112,8	22,1	50,8	7,3	14,7
2015	119,2	133,2	18,5	45,2	6,1	14,9
2016	141,6	112,3	21,8	46,8	7,1	15,3
2017	134,5	139,5	22,6	49,4	7,7	16,8
2018	114,8	109,6	22,2	47,5	7,4	15,8

Джерело: складено на основі [100].

Так, за 2001-2016 рр. спостерігалася стійка тенденція до зниження

частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) в доходах зведеного бюджету – з 29,1 % у 2001 році до 18,5 % у 2016 році. Звісно, що таке стрімке скорочення (майже у 2 рази) продукує зниження фінансової автономії місцевих бюджетів, послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за діючими статтями БК та пошуку потенційних джерел доходів на основі розвитку власних територій. В цьому контексті варто акцентувати увагу на ще один момент, який кидається в очі: розрив між доходами з трансфертами та без урахування трансфертів - починаючи з 2009 року становить більше, ніж 2 рази. Зазначене свідчить про зростання ролі міжбюджетних трансфертів як при формуванні доходів місцевих бюджетів, так і при перерозподілі ВВП. Дані табл. 2.1 підтверджують та свідчать, що починаючи з 2017 року намітились позитивні тенденції, а отже фінансова децентралізація сприяє нарощуванню власного ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Проте покращення значень показників доходів місцевих бюджетів за рахунок офіційних трансфертів, частка яких за період аналізу зросла з 44,2 % у 2008 р. до 53,1 % у 2018 р., вказує на посилення процесів централізації бюджетних ресурсів в Україні. На нашу думку, така модель бюджетної системи продукує можливості для маніпулювання бюджетними ресурсами та свідчить про зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що суперечить курсу децентралізації фінансових ресурсів, кінцевою метою якої є розширення джерел доходів місцевих бюджетів й скорочення їх трансфертної залежності від державного бюджету.

По-друге, незважаючи на вищезазначене, варто звернути увагу на збільшення з 2015 року можливостей місцевих бюджетів щодо нарощення власних і закріплених доходів для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення за рахунок:

- перерозподілу 10 % податку на прибуток та з 2018 року 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, що дозволило, наприклад, у 2018 році отримати 9 млрд. грн. або 3,4 % доходів без

урахування офіційних трансфертів та 0,3 млрд. грн. або 0,1 % відповідно;

- запровадження нового джерела надходжень – акцизного податку на роздрібний продаж, а це додатково 5,9 млрд. грн. або 2,2 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів;

- збільшення частки екологічного податку із 35 % до 80 % до 2017 року включно. Проте у 2018 році цей відсоток був знижений до 55 %. Як результат, місцеві бюджети у звітному році додатково отримали лише 0,8 млрд. грн. (0,3 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів) проти 1,8 млрд. грн. можливих за попередньою нормою перерозподілу відповідного податку між бюджетами.

Проте, з іншого боку, з 2011 року – періоду оновлення Бюджетного й запровадження Податкового кодексів України – спостерігаємо суттєве зменшення частки власних і закріплених доходів місцевих бюджетів (доходів без урахування офіційних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України та у ВВП. Не поліпшило ситуацію і впровадження з 2015 року принципів фінансової децентралізації при внесенні кардинальних змін у вищезазначені законодавчі документи.

Окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на зміцнення фіскальної значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

Застосування нової моделі міжбюджетних відносин кардинально змінило і саму структуру міжбюджетних трансфертів (табл. 2.2).

Сьогодні суттєвого значення набувають трансфerti цільового характеру – субвенції. Фактично освітня, медична субвенція та субвенція на

підготовку робочих кадрів – це обсяг міжбюджетних трансфертів, що виконують роль вирівнювання, проте мають цільовий характер застосування. Варто зауважити, що згідно з європейськими стандартами для забезпечення територіальної (регіональної) фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у використанні наданої фінансової допомоги частка дотацій у структурі трансфертів повинна перевищувати частку субвенцій.

Таблиця 2.2 – Показники, що характеризують структуру доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Показники	Роки										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Місцеві податки і збори у % до доходів місцевих бюджетів	1,1	1,1	1,0	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4	24,8	22,9	23,1
Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів	42,9	47,0	48,8	52,2	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1
Субвенції у % до міжбюджетних трансфертів	48,5	42,1	38,4	38,3	37,7	42,0	38,3	91,4	96,5	91,9	91,6
Дотації у % до міжбюджетних трансфертів	51,5	57,9	61,6	61,7	62,3	58,0	61,7	8,6	3,5	8,1	8,4
Доходи бюджету розвитку у % до доходів місцевих бюджетів	12,5	5,7	4,7	15,4	14,0	12,5	10,9	19,3	27,5	23,2	н/д

Джерело: складено на основі [100]

При цьому вітчизняна бюджетна статистика до 2015 року також свідчила про переважання питомої ваги дотацій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів.

Проте на сьогодні, за результатами проведеного реформування, відповідний показник складає лише 8,4 % порівняно із 49,9 % – середнім показником дотацій вирівнювання за 2008-2014 роки. Натомість частка трансфертів цільового характеру в середньому за 2015- 2018 роки становить 92,9 %. Отже, призначення сьогодні діючої системи міжбюджетних трансфертів в Україні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей

територій, а у вирівнюванні можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням. При цьому, негативним її моментом є перевага поточних, а не капітальних трансфертів, оскільки співвідношення міжбюджетних трансфертів, що направлені до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів становить в середньому за період дослідження 95,4 : 4,6.

Оцінюючи показники, що характеризують здатність та можливість органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, відмітимо підвищення частки доходів бюджетів розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів та нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (табл. 2.3).

Бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету та інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів органів місцевого самоврядування. Удосконалення процесів формування та використання коштів бюджетів розвитку в Україні за період аналізу пройшло в два етапи:

- 2011 рік – джерела доходів бюджетів розвитку поповнилися за рахунок єдиного податку, який відігравав домінуючу роль у відповідних доходах територіальних громад, оскільки його частка в середньому складала 66,6 %;

- 2015 рік – з переліку джерел надходжень бюджету розвитку місцевого бюджету було вилучено єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а різке зростання відповідних бюджетних ресурсів з 2015 р. відбулося завдяки передачі значної суми коштів із загального фонду місцевого бюджету.

Така ситуація покращила фінансування житлово-комунальної сфери (на ці потреби раніше можна було використовувати лише власні доходи, тоді, як сьогодні такої залежності немає), фінансування капітальних видатків у сфері освіти, а також сприяла виділенню значних бюджетних коштів на внески

органів місцевого самоврядування у статутні фонди комунальних підприємств та організацій.

Таблиця 2.3 – Обсяги державної бюджетної підтримки місцевим бюджетам на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури за 2014-2018 рр. [100]

млрд. грн.

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	0,50	0,80	3,30	6,20	5,00
Обсяг державної підтримки через Державний фонд регіонального розвитку	x	2,90	3,00	3,50	6,00
Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	X	x	1,00	1,50	1,90
Кошти Європейського Союзу на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	0,50
Субвенція на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	X	x	x	4,00	5,00
Кошти на будівництво футбольних полів	X	x	x	0,27	0,37
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	1,1
Субвенція на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	X	x	x	x	11,50

Також варто відмітити, що в результаті застосування з 2015 року нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів, пріоритетним є розвиток об'єднаних територіальних громад і розбудова їх інфраструктури.

Розширення фінансування регіональних програм відповідно до запроваджених у країні реформ слугує соціально-економічного розвитку територіальних громад, проте вагома участь субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів обмежує фінансову самостійність органів місцевого

самоврядування та не сприяє повному позбавленню їх фінансової залежності від цільової державної підтримки забезпечення видатків розвитку. У контексті вищезазначеного відмітимо, що оцінка показників структури видатків місцевих бюджетів також підтвердила тенденцію до збільшення з 2015 року можливостей забезпечення соціально-економічного розвитку територій, оскільки частка капітальних видатків зросла у 2,5 рази (рис. 2.1).

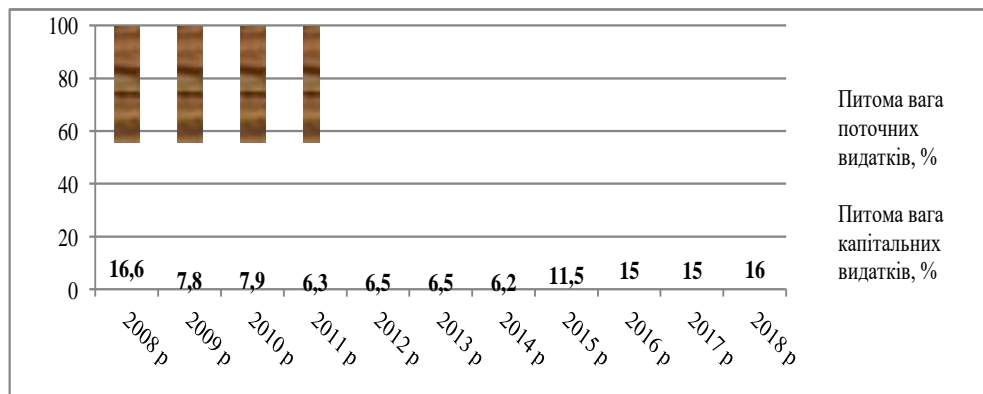


Рисунок 2.1 – Показники, що характеризують структуру видатків місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Джерело: складено на основі [100]

Проте основним чином кошти місцевих бюджетів були направлені на фінансування поточних видатків, що обумовлено соціальною спрямованістю бюджетної політики держави та постійним зростанням обсягу переданих органам місцевого самоврядування повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Варто зазначити, що в цілому частка видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу впродовж 2008-2018 років у середньому складає 80,5 %. Беззаперечно – висока частка цих видатків є позитивною для суспільства. Проте для України на сьогодні з метою підвищення якості громадських послуг конче необхідним є переважання не споживацьких потреб у фінансуванні видатків соціального напрямку (оплата комунальних послуг та виплата заробітної плати працівникам відповідних закладів), а формування саме соціальних видатків інвестиційного характеру.

За цих умов на увагу заслуговує також факт структурних змін у

видатках соціально-культурної сфери. Зокрема, за період аналізу спостерігаємо суттєве зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 7,18 %) при зменшенні видатків на освіту (на 2 %) та на охорону здоров'я (на 4,34 %). Тож погоджуємося з науковцями, які вважають, що такі тенденції мають дуалістичний характер та несуть певні соціальні наслідки [100]. Оскільки, з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення є позитивним моментом, з іншого – постійне зростання соціальних витрат, а отже нарощення внутрішнього попиту, при посиленні інфляційного тиску, спричиняє додаткове навантаження на місцеві бюджети та обмежує їх фінансові можливості щодо формування видатків розвитку.

Одним із важливих аспектів, що пов'язаний з процесом реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, є формування фінансово спроможних територіальних громад. Тож позитивним наслідком реформування бюджетної системи України є зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Так, якщо до 2014 р. відсоток дотаційних місцевих бюджетів становив 96,3 %, то у 2018 р. їх кількість знизилася на 24,2 %. При цьому кількість бюджетів-донорів зросла відповідно з 3,7 % до 16,2 %. Також варто відмітити, що за 2015-2018 рр. до 11,5 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими.

Про позитивні наслідки фінансової децентралізації свідчить, з одного боку, різке зменшення кількості та обсягу казначейських позик, наданих місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів (рис. 2.2). З іншого боку, щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких за рік збільшився на 48 %, свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів.

Підтвердженням ефективності фінансової децентралізації та нарощення фінансової бази місцевих бюджетів є зростання обсягів їх коштів на депозитних рахунках в установах банків.

Варто відмітити, що зростання обсягів коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках, з одного боку, дійсно є результатом збільшення їх фінансової бази, а додатково отримані ресурси від розміщення вільних коштів дають змогу профінансувати окремі програми в соціально-економічній сфері розвитку територій. Проте, з іншого боку, Урядом України розглядається відповідний процес як неефективне використання коштів, оскільки останні накопичуються і не приймають участі у бюджетному процесі. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядування до кінця 2019 року заборонено розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках у банках.

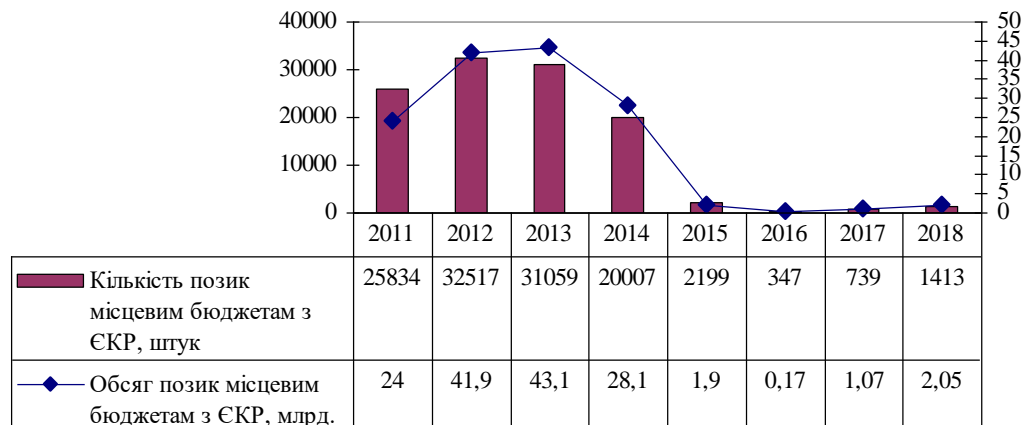


Рисунок 2.2 – Кількість та обсяг наданих місцевим бюджетам позик з єдиного казначейського рахунку у 2011-2018 роках

Джерело: складено на основі [100]

Прийняті зміни до бюджетно-податкового законодавства дещо розширили можливості фінансового забезпечення територій, проте сьогодні важливими є не стільки кількісні, як якісні параметри децентралізації місцевого самоврядування, оцінка яких дозволить більш детально вивчити сучасні тенденції та виявити недоліки у розбудові вітчизняної моделі фінансової децентралізації.

Доречно відмітити, що вітчизняна наука і практика поки не мають

єдиного методичного підходу до оцінювання рівня фінансової децентралізації. Так, оцінку фінансової спроможності місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад практики проводять за такими основними показниками:

- обсяг власних доходів місцевих бюджетів на 1-ого мешканця. Цей показник враховує реальні та потенційні обсяги власних ресурсів в бюджеті громади завдяки обліку землі, нерухомості, акцизного податку, а також вказує на ефективність прийнятих управлінських рішень органами місцевого самоврядування при виконанні власних повноважень;

- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової або реверсної дотації у доходах місцевих бюджетів). Відповідний показник характеризує залежність територіальної громади від державного бюджету, отже оцінює її економічну самодостатність;

- частка видатків на утримання апарату управління у власних доходах місцевих бюджетів територіальних громад без офіційних трансфертів) та обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів на 1-ого мешканця. Оскільки ефективність діяльності влади визначається якістю життя громади, то при зростанні видатків на управлінський персонал, мають збільшуватися і видатки на розвиток інфраструктури території.

Вищезазначене свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків. Таким чином, враховуючи особливості реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, економічні реалії та державний устрій України досягти абсолютного рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів, на сьогоднішній день, є неможливим. Органам місцевого самоврядування необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку адміністративно-

територіальних одиниць задля нарощування бюджетних можливостей шляхом пошуку резервів та використання альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів.

2.2 Інструменти бюджетної підтримки розвитку територіальних громад в Україні

У процесі втілення одного із ключових векторів Стратегії «Україна – 2020», реформи з децентралізації влади квестія забезпечення сталого розвитку на місцевому територіальному рівні є досить актуальною і важливою з погляду стабільного економічного та соціального стану регіонів у системі територіального поділу української держави.

Фіскально-бюджетний відхід від моделі з централізованим управлінням став підвалиною значного зростання власного «гаманця» у формі бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), проте поряд із додатковими фінансовими ресурсами органи місцевого самоврядування (ОМС) одержали більші повноваження, що сприяє ефективному утриманню комунальних установ та покращенню якості надання послуг (адміністративних, соціальних) жителям своєї громади. Звідси трансформація місцевого самоуправління у процесі децентралізації вимагає ефективної практики використання інструментарію бюджетної підтримки ОТГ, а також здійснення інспекційного впливу за використанням ними власних фінансових фондів.

На сьогодні значне коло науковців і практиків у свої дослідженнях розкривають квестію створення форм новітньої територіальної організації місцевих самоврядних органів та особливості формування ними фінансових фондів у ході втілення реформи з децентралізації в Україні. Так, питання управління фінансовими потоками територіальної громади у своїх працях обґрунтовують В. Русін, А. Ткачук, О. Кириленко, Ю. Ганущак, В.

Письменний, Б. Малиняк. Особливості напрямків фінансового забезпечення висвітлює у своїх публікаціях Г. Маркович. Незважаючи на широке висвітлення цієї проблематики, дослідження питання забезпечення фінансової спромоги об'єднаних територіальних громад на території української держави є недостатньо розкритою і потребує ґрунтовного вивчення.

Уже чотири роки в Україні впроваджується так званий субрегіональний рівень керування, призначений замінити традиційну вертикаль держава-область-район і віддати максимальні важелі самоуправління об'єднаним територіальним громадам. Держава сприяє розвитку громад, надаючи ресурси й наділяючи повноваженнями. Логіка процесу очевидна: на найнижчому рівні набагато краще визначаються «вузькі місця», що потребують фінансування. Звідси слідує, що громади із більшою користю вкладають інвестиції та використовують власні надходження коштів задля поліпшення життєвого рівня, ніж місцеві адміністрації, які діяли б на свій розсуд.

Саме поява першопрохідців – об'єднаних 159 територіальних громад – показала несподівані проблемні аспекти пошуку ресурсів для розвитку місцевих територій. Виявилось, що виділення рекордних обсягів бюджетних субвенційних коштів для новоутворених громад (які б повинні стати прикладом для решти) не є достатньою умовою для їхнього розвитку, адже не всі змогли ефективно використати ці кошти.

Однак неможливо відкинути той факт, що внаслідок фінансової підтримки наочні вже і перші проміжні результати: за останні два з половиною роки в ході проведення реформи з децентралізації влади вже реалізовано кілька тисяч об'єктів (заходів), зокрема: капітально відремонтовані чи побудовані нові школи, дитсадочки, лікарні, нові дороги, освітлені вулиці та прокладені водогони. Власні доходи місцевих бюджетів у 2015 році складали 98,2 млрд грн, у 2016 році – зросли до 146,6 млрд, або майже на 150 %, а у 2017 році – сягнули 192,7 млрд грн, тобто ще зросли

більш як на 130 % [100].

У процесі здійснення реформи експертним середовищем виділено такі кінцеві блоки цього процесу, зокрема: формування спроможних територіальних громад та посилення ролі і відповідальності місцевого самоврядування; покращення якості надання публічних послуг; трансформація районного та обласного рівня управління з впровадженням нової моделі державного нагляду та контролю. Основна рамка бачення, куди має рухатися процес децентралізації – через об'єднання і концентрацію людських, інфраструктурних, земельних та фінансових ресурсів – створити нову потужну адміністративну одиницю, на території якої проживання її мешканців буде максимально комфортним.

Загалом, протягом 2015–2018 рр. було створено 731 об'єднану територіальну громаду (з них 26 – очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів), що становить 31,1 % від загальної кількості рад базового рівня, де проживає 6,4 млн осіб (18 % від загальної кількості населення України), що відображено на рис. А.1.

А площа ОТГ складає 32,2 % від загальної площі України (без урахування тимчасово окупованих територій), однак станом на 10 травня 2018 р. 68,9 % територіальних громад залишаються необ'єднаними.

Одним з головних завдань об'єднання територіальних громад є економічна результативність, тому зрозуміло, що головним чинником стимулювання є фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад. Її умовно можна розділити на дві частини: економічна/фінансова підтримка процесу створення ОТГ та джерела надходжень до бюджетів створених ОТГ.

Перша з цих форм підтримки визначається Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Закон), зокрема у розділі III. Так, визнається, що здійснення організаційної, методичної, інформаційно-просвітницької та фінансової підтримки добровільного об'єднання покладено на державу та організаційну підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад та приєднанню до них забезпечують місцеві державні

адміністрації та Рада міністрів АРК, а щодо методичного забезпечення такого об'єднання-приєднання, визначення форми та обсягів підтримки здійснює Мінрегіонбуд. Як бачимо, законодавець передбачив кілька видів підтримки добровільного процесу утворення нових громад.

Беручи до уваги позитивний тренд збільшення чисельності ОТГ, зосередимо увагу на інструментах бюджетної підтримки місцевих громад [65], правові та нормативні основи яких розміщено в таких актах:

1. Бюджетному кодексі України (визначено особливості формування бюджетів ОТГ);
2. Законі України «Про державний бюджет» на відповідний рік (встановлено суми міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам);
3. Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (визначено особливості фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст).

Згідно з правовими законодавчими актами, поданими вище, бюджети ОТГ, сформовані на новій основі, отримують прямі міжбюджетні відносини з головний бюджетом держави у формах: базової та реверсної дотацій; медичної й освітньої субвенції; «децентралізаційної» (на формування інфраструктури ОТГ), «політичної» (на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій) субвенцій та «Субвенції для регіональної єдності держави» (Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР); інших дотацій та субвенцій, якщо є підстави для таких міжбюджетних трансфертів.

Ст. 9 Закону передбачено один з найбільш вагомих важелів, що ним держава стимулює територіальні громади до об'єднання, а саме – фінансову допомогу для об'єднання-приєднання територіальних громад добровільно. Ця підтримка здійснюється шляхом надання ОТГ ресурсів у вигляді коштів «децентралізаційної» субвенції, а порядок її отримання детально виписано в подальших нормах Закону. Тут варто відзначити, що загальний розмір

згаданої форми грошової допомоги з держбюджету щороку змінюється, що безпосередньо пов'язане із необхідністю щорічного прийняття бюджету на відповідний рік.

У процесі створення ОТГ формують власну структуру, для функціонування якої потрібна відповідна інфраструктура. З огляду на наведене, підтримка держави повинна спрямуватися на створення та подальший розвиток цієї інфраструктури. Водночас саме до цього пункту є найбільше відкритих питань, які повинні отримати відповідне роз'яснення найближчим часом або й потребуватимуть внесення чергових змін до Закону. Так, сьогодні, на думку експертів, наявна недосконала методологія обрахунку обсягів «децентралізаційної» субвенції.

Це й було однією з причин затвердження в держбюджеті 2017 року недостатнього розміру підтримки, чим створено ризики нерівномірного забезпечення інфраструктурного розвитку громад, які пройшли процедуру об'єднання в різний час.

Рахункова палата України за результатами проведеного аудиту звернула увагу Мінрегіону на необхідність здійснення точкових корекційних заходів у питанні законодавства у сфері планування потреби в коштах «інфраструктурної» субвенції.

У 2016 році Уряд розподілив передбачений 1 млрд грн між всіма 159 новоутвореними громадами у звичайній пропорції з урахуванням площі та чисельності сільських жителів відповідних громад. На той час громади отримали від 860 тис. грн до 28 млн грн. Уже у наступному році обсяг коштів становив 1,5 млрд грн, однак і громад було вже 366. Та, розподіливши кошти за тією ж формулою, в підсумку допомога варіювалася від 425,8 тис. грн до 27,9 млн грн. Час ішов, потяг децентралізації неупинно рухався вперед. І протягом всього 2017 року було утворено 299 ОТГ додатково. А це, в свою чергу, означало, що в 2018 році мінімальний розмір грошових субвенційних вливань в ОТГ повинен був скласти 2,5 млрд грн, але, у бюджеті 2018 року на «децентралізаційну» субвенцію припало 1,9 млрд грн. [100].

У підсумку ОТГ отримують від 293,2 тис. грн до 17,6 млн грн. При збереженні попередніх темпів об'єднання розмір субвенції у 2019 році може становити 4,2 млрд грн, а за умови охоплення об'єднувчим процесом усіх тергромад – біля 10 млрд грн. Така динаміка зростання розміру «децентралізаційної» субвенції не може бути рівною реальній спроможності бюджету української держави в сучасній макроекономічній ситуації.

Поряд із цим, зберігаючи загальний масштаб цієї субвенції в розмірі 1,5 млрд грн у наступних роках при значному збільшенні кількості ОТГ, розмір грошових субвенційних вливань у громади буде мізерним. А це дискредитує ключові аспекти реформи державного управління та децентралізації, проведення якої є пріоритетною для Уряду.

Узагальнюючи вищезазначене, бачимо, що тут постає необхідність законодавчо врегулювати квестію гарантованого розміру мінімальної допомоги ОТГ від держави, з урахуванням реальної спромоги головного гаманця держави.

Варто віддати належне Кабміну, який у цьому контексті в лютому 2018 року схвалив проект змін до Закону. Так, пропонується, що розмір «децентралізаційної» субвенції щороку буде спадати на 20 відсотків. Держава надаватиме таку підтримку протягом п'яти років (з наступного року після об'єднання) пропорційно до чисельності сільських жителів і площі ОТГ, а також враховуючи щорічне скорочення розміру тергромадам, які отримували її в попередні роки.

У рамках втілення реформи фінансово-територіальної передачі повноважень за результатами 2015–2017 рр. ОТГ показали помітний висхідний рух свого розвитку]. Як бачимо, частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП протягом 2014–2018 років зростає на 2 %, а власні ресурси цих бюджетів збільшилися майже в 2,3 раза – із 98,2 млрд грн на початковій фазі реформи до 231 млрд грн (за прогнозом Міністерства фінансів України). Гарну динаміку зростання демонструє показник частки місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України. Так,

лише за січень-лютий 2018 року в порівнянні з аналогічним періодом попереднього року приріст загального фонду місцевих бюджетів склав 21,3 %; і така тенденція триває четвертий рік поспіль. У попередньому періоді ці доходи зросли на понад 30 %. Тут варто виокремити, що вперше в історії України, якщо брати трансферти, понад 50 % зведеного бюджету належить місцевим бюджетам [100].

Беручи до розгляду блок показників виконання власних доходів місцевих бюджетів, можна стверджувати, що всі вони зростають більш як у півтора рази в 2018 році проти 2016 року, а найбільший темп зростання в ПДФО на 1 мешканця – понад 182 %, або на 340,9 грн (з 413,6 грн до 754,5 грн відповідно).

Варто відзначити, що фіскальна децентралізація стала однією із базових основ формування фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні. Завдяки проведеній фіскальній децентралізації новостворені територіальні органи самоврядування отримали значні гроші та розширені повноваження, що дозволило їм реалізовувати проекти модернізації власної інфраструктури, а також здійснювати нове будівництво, створювати комунальні підприємства, закуповувати необхідну їм техніку, дбати про благоустрій території та ін.

Якщо додатково враховувати факт, що державна підтримка на розвиток громад та розбудову їх інфраструктури зросла у 2018 році в порівнянні з 2014 роком в 39 разів, можемо говорити, що держава в контексті реалізації реформи фінансової децентралізації створює передумови для прискореного економічного і соціального розвитку регіонів України, переведення інструментів розвитку держави на нову основу.

Ще одним результатом фіскальної децентралізації є зростання залишків капіталу загального фонду бюджетів ОТГ, дані про обсяг яких щомісяця публікуються Мінрегіонбудом. Проте саме мобілізацію значних коштів, що розміщуються на депозитах бюджетами ОТГ, центральні органи виконавчої влади оцінюють, як неефективність управління цими коштами і небажання їх

освоювати. З точки зору виконавчої влади і місцевого самоврядування, краще витратити гроші на заходи та проекти, які дадуть можливість і «затягнути» інвестиції, і стимулювати економічну активність або сприятимуть майбутньому зростанню, бо стримування коштів на депозитному рахунку схоже на сховок грошей під подушкою і нагадує стару приказку: і сам не гам, і другому не дам. Такі дії – це ретроградна модель консерваторів, в очах яких можна вбачати побоювання та деяку недалекоглядність і неготовність брати на себе відповідальність за майбутнє своєї громади, своїх земляків та не робити рішучі кроки вперед. Хоча заради справедливості зазначаємо, що тут є й інша сторона медалі: для реалізації вагомих проектів завдяки коштам бюджету ОТГ можна спочатку акумулювати достатні фінансові ресурси, а розміщення їх у депозитаріїв – одне з можливих джерел їхнього нарощення.

Разом з тим повністю зрозумілою є критика органів місцевого самоврядування щодо неефективності управління власними коштами, коли говоримо про невикористання можливості залучення додаткових коштів для реалізації заходів чи проектів, з метою вдосконалення інфраструктури територій з ДФРР або закордонних інвестиційних фондів.

Подальшого нормативного та законодавчого роз'яснення потребує нещодавня оцінка реформи міжбюджетних відносин, опублікована Рахунковою палатою України. Так, мова йде про те, що після отримання нових повноважень дохідна частина бюджетів ОТГ збільшилася в 4 рази. Однак за рахунок чого відбулося це об'єднання? Відповідь одна – за цей час у переважній більшості об'єдналися лише ті громади, на території яких функціонують великі підприємства-роботодавці, які до старту реформи наповнювали податком на доходи фізичних осіб районний рівень бюджетів. А це заподіяло «точкове вимивання» потужної податкової бази з районних бюджетів, чим сприяло дисбалансу та загостренню дефіциту в грошах, бо ж усі ОТГ, незалежно від того, чи успадкували від старого району джерела доходів, повинні взяти на себе фінансування статей, які раніше покривалися за рахунок перших.

Також, залучивши додаткові джерела доходів, а також отримавши медичну й освітні субвенції, органи місцевого самоврядування чомусь залишилися осторонь у питанні забезпечення належного функціонування галузі охорони здоров'я. У переважній більшості громад на ПМСД не було виділено жодної копійки власних коштів. Однак запуск медичної реформи та утворення Національної служби здоров'я повинні підштовхнути керівництво громад до вирішення цього питання.

Так само і в частині соціального захисту населення не виконуються делеговані повноваження. А причина проста – відсутність кадрів, обладнання, облаштованих робочих місць, що в підсумковому результаті унеможливорює ведення обліку одержувачів соціальних допомог і відповідно проводити їх фінансування. Навіть виділення рекордних «децентралізаційних» субвенцій не сприяло вирішенню згаданих проблем. І все через те, що зараз ми не маємо законодавчо закріпленого визначення поняття «типова інфраструктура» для ОТГ.

Уряд визначив лише перелік заходів, але не уточнив пріоритетних сфер, куди треба перш за все вкласти отримані грошові кошти. А тлумачення на кшталт «здійснення інших заходів ...» дає змогу лавірувати та нерозважливо «викидати» кошти на все: від створення нового ландшафтного парку до будівництва дитячого майданчиків з каруселями чи встановлення паркану біля пам'ятного знаку на в'їзд до населеного пункту.

Отже, підсумовуючи всі аспекти процесу реалізації децентралізації на українському просторі та його складової – етапу добровільності, можемо зробити такі висновки.

Україна рухається в напрямку, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування, та, використовуючи досвід країн Європи (передусім Польщі), декларує пріоритетом реформ децентралізацію з перерозподілом повноважень від центрального управління на місця в громади.

Детальніше вивчення цього процесу виокремило багато елементів.

Окремі з них – бюджетна децентралізація, можливість передачі повноважень на рівень громад та стимулювання до утворення незалежних бюджетів – сьогодні вже прописані в нормах законів. Та попереду ще досить складний процес узгодження інших площин децентралізації з додаванням актуальних змін у відповідні підзаконні акти, які повинні забезпечити неухильне виконання реформ. Так, виокремлюємо, що уряду необхідно в найкоротші строки встановити жорсткіші умови використання субвенції, щоб унеможливити ризики нецільових витрат «децентралізаційних» коштів у проектах з малим соціальним та економічним впливом або через реалізацію яких не розвивається пріоритетна інфраструктура.

Якщо розглядати загальний процес об'єднання територіальних громад на цьому етапі все ще добровільно як окрему складову, то головною перевагою Закону є можливість для майбутньої спроможної ОТГ отримати чіткі повноваження й незалежну функціональну стійкість задля задоволення потреб жителів громад. Цей процес об'єктивно потрібен нашому суспільству, адже, зважаючи на значну кількість малих територіальних громад, які є суто дотаційними, вести мову про належний рівень задоволення потреб жителів цих громад неможливо.

І саме об'єднання в нові громади призведе до вагомого покращення економічної ситуації в державі та створить передумови для делегування повноважень згаданим громадам. А залучення бюджетних інструментів підтримки ОТГ забезпечить досягнення одного з фундаментальних цілей завдань – економічної результативності і досягнення ефекту мультиплікації, коли отримані ресурси посилюють можливості території й стимулюють появу нових додаткових ресурсів, які поки що є резервами для розвитку.

2.2 Аналіз джерел фінансового забезпечення територіальних громад Сумської області

Головна роль в ефективному виконанні органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань відіграють кошти місцевих бюджетів, що перебувають у їх розпорядженні. Існуючий механізм формування доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображається нарощуванням обсягів міжбюджетних трансфертів. Також, особлива роль відводиться місцевим бюджетам у соціально-економічному розвитку територій, оскільки фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів. У зв'язку з цим виникає необхідність у поглибленому дослідженні проблем механізму формування доходів місцевих бюджетів та напрямків їх ефективного використання.

В умовах незалежності органів місцевого самоврядування у здійсненні покладених на них функцій і виконанні власних і делегованих повноважень особливе місце належить місцевим бюджетам як фінансовій базі їх функціонування. Складність теоретичних та практичних аспектів формування та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації обумовлює об'єктивну необхідність комплексного підходу до механізму формування і використання місцевих бюджетів України.

Впровадження реформи децентралізації, яка ґрунтується на базі «Стратегії – 2020» президента України, «Концепції реформи місцевого самоврядування» та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», інших законодавчих актів, передбачає досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та

децентралізації при стабільних джерел доходів для їх реалізації, раціональне використання накопиченого потенціалу і як наслідок досягнення фінансової спроможності регіонів.

Розглянемо, яку частку займають доходи місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету України до і після децентралізації, яка розпочалася з кінця 2014 року. (табл. 2.4).

Таблиця 2.4 – Склад та структура доходів Зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2014-2018 рр. [100]

Вид бюджету	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%
Державний бюджет	355,0	80,0	531,5	81,5	612,1	78,2	787,3	77,4	917,1	79,8
Місцеві бюджети	89,0	20,0	120,5	18,5	170,6	21,8	229,5	22,6	232,0	20,2
Зведений бюджет	444,0	100,0	652,0	100,0	782,7	100,0	1016,8	100,0	1149,1	100,0

У 2015 р. Були внесені зміни до Бюджетного кодексу України і Податкового кодексу України.

За 2014-2018 рр. Питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету не перевищувала 22,6%, що свідчить про низький ступінь участі місцевого самоврядування в розв’язанні проблем розвитку регіонів.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів.

Розглянемо, структуру доходів місцевих бюджетів України (табл. 2.5).

Питома вага податкових надходжень коливається від 34,3% у 2004 році до 40,1% у 2016 році. Але найбільшу питому вагу становлять офіційні трансферти 59,4% у 2014 р.

Наступним етапом аналізу є дослідження неподаткових надходжень, які займали третє місце у структурі доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 2.5 – Склад та структура доходів місцевих бюджетів України за 2014-2018 рр. [100]

Вид доходів	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%
Податкові надходження	75,3	34,3	98,2	33,4	246,9	40,1	201,0	40,0	211,3	39,1
Неподаткові надходження	12,3	5,6	20,1	6,8	21,7	5,9	26,0	5,2	18,2	3,3
Доходи від операцій з капіталом	1,5	0,7	2,1	0,7	2,0	0,5	2,5	0,5	2,5	0,5
Офіційні трансферти	130,6	59,4	174,0	59,1	195,4	53,4	272,9	54,3	308,9	57,1
Всього	219,7	100,0	294,4	100,0	366,0	100,0	502,4	100,0	540,9	100,0

У 2014 р. питома вага цієї групи доходів становила 5,6%. У 2015 р. вона зросла до 6,8%. У 2018 році зменшилася до 3,3%. Розглянемо дохідну частину місцевих бюджетів на прикладі Сумської області (табл. 2.6).

Таблиця 2.6 – Склад та структура доходів бюджету Сумської області за 2015-2018 рр. [32]

Вид доходів	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податкові надходження	306,4	10,9	383,2	28,6	615,0	10,7
Неподаткові надходження	110,4	4,0	110,2	8,2	117,9	2,1
Доходи від операцій з капіталом	0,3	0,1	0,3	0,1	1,5	0,1
Офіційні трансферти	2365,8	85,0	845,6	63,1	4989,7	87,1
Всього доходів	2782,9	100,0	1339,3	100,0	5724,1	100,0

У структурі доходів місцевих бюджетів Сумської області протягом 2015–2017 рр. переважають офіційні трансферти – від 85,0% до 87,1%. Найменшу питому вагу складають доходи від операцій з капіталом. Протягом трьох років суттєві зміни відбулися лише в 2017 році.

Таблиця 2.7 – Склад та структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2014-2018 рр. [100]

Вид податку	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%
Податок на доходи фізичних осіб	62,5	83,0	54,9	55,9	79,0	53,8	110,6	55,1	127,7	60,3
Акцизний податок	0,2	0,3	7,7	7,8	11,5	7,8	13,2	6,6	13,3	6,3
Податок на прибуток підприємств	0,3	0,4	4,3	4,4	5,9	4,1	6,5	3,2	6,3	3,0
Місцеві податки і збори	8,1	10,7	27,0	27,5	42,3	28,8	52,6	26,2	54,9	26,0
Плата за користування надрами	1,4	1,9	1,0	1,0	1,1	0,7	1,1	0,5	2,1	1,0
Інше	2,8	3,7	3,3	3,4	7,1	4,8	17,0	8,4	7,1	3,4
Всього	75,3	100,0	98,2	100,0	146,9	100,0	201,0	100,0	211,3	100,0

Податкові надходження займають друге місце, їх питома вага залишається майже незмінною за період дослідження (табл. 2.8).

Таблиця 2.8 – Склад та структура податкових надходжень бюджету Сумської області за 2015-2017 рр. [32]

Вид податків	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податок та збір на доходи фізичних осіб	221,2	72,2	292,0	76,2	484,3	78,7
Податок на прибуток підприємств	43,8	14,3	44,3	11,6	72,3	11,8
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	25,5	8,3	31,6	8,2	40,8	6,6
Інші податки і збори	15,9	5,2	15,2	4,0	17,6	2,9
Всього	306,4	100,0	383,1	100,0	615,0	100,0

Також варто зазначити, що в доходах бюджету Сумської області питома вага трансфертів була більшою ніж в Україні. Тобто система фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є централізованою.

Таблиця 2.9 – Склад та структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів України [100]

Вид податку	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Надходження бюджетних установ	9,6	78,1	15,3	76,1	14,7	67,4	17,0	65,4	11,9	65,4
Надходження державних підприємств	0,3	2,4	0,5	2,5	1,8	8,2	2,3	8,8	0,8	4,4
Адміністративні збори та платежі	1,7	13,8	2,8	13,9	3,4	15,6	4,0	15,4	4,0	22,0
Інше	0,7	5,7	1,5	7,5	1,9	8,8	2,7	10,4	1,5	8,2
Всього	12,3	100,0	20,1	100,0	21,8	100,0	26,0	100,0	18,2	100,0

Критерієм ефективності функціонування бюджетно-податкового механізму є досягнення раціонального балансу між власними коштами місцевих бюджетів і трансфертами, що надаються з державного бюджету. Тобто частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України є високою в умовах децентралізації, яка передбачає забезпечення фінансової незалежності (спроможності) органів місцевого самоврядування.

Доходи місцевих бюджетів не диверсифіковані, основну частку податкових доходів місцевих бюджетів становить один вид надходжень – податок на доходи фізичних осіб.

Місцеві податки не виконують функції фіскального інструменту органів місцевого самоврядування.

У структурі податкових надходжень бюджету Сумської області найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб – від 72,2% до 78,7% за період дослідження.

Таблиця 2.10 – Склад та структура неподаткових надходжень бюджету Сумської області [32]

Вид надходження	Рік					
	2015		2016		2017	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Доходи від власності та підприємницької діяльності	0,9	0,8	1,1	1,0	4,8	4,1
Власні надходження бюджетних установ	91,5	82,9	87,6	79,5	87,6	74,3
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	17,4	15,8	20,6	18,7	24,6	20,9
Інші неподаткові надходження	0,6	0,5	0,9	0,8	0,9	0,7
Всього	110,4	100,0	110,2	100,0	117,9	100,0

В структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів України найбільшу питому вагу займають надходження бюджетних установ, але вона зменшується від 78,1% до 65,4%. Друге місце належить адміністративним зборам та платежам, питома вага яких збільшується до 22,0% у 2018 році.

Також варто зазначити, що в структурі неподаткових надходжень бюджету Сумської області зберігається тенденція яка склалася в Україні.

Розглянемо, яку частку займають видатки місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України (табл. 2.11).

Питома вага видатків місцевих бюджетів у структурі видатків Зведеного бюджету України у 2018 р. складала 44,1 %, що на 1,4 п. в. більше ніж у 2014 р. Динаміка видатків місцевих бюджетів в Україні має тенденцію до збільшення.

У структурі видатків місцевих бюджетів України за видами надходжень найбільша питома вага належить видаткам на освіту, соціальний захист та медицину.

Таблиця 2.11 – Склад та структура видатків Зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2014-2018 рр. [100]

Вид бюджету	Рік									
	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%	млрд. грн	%
Державний бюджет	299,6	57,3	402,9	59,3	489,3	58,6	566,6	53,6	691,3	55,9
Місцеві бюджети	223,5	42,7	279,9	40,7	346,2	41,4	490,1	46,4	546,2	44,1
Зведений бюджет	523,1	100,0	679,9	100,0	835,6	100,0	1056,8	100,0	1237,5	100,0

У 2017 році в структурі видатків бюджету Сумської області найбільша питома вага належить видаткам на фінансування Департаменту фінансів – 72,0%, на охорону здоров'я – 13,7%, на освіту – 8,1%.

Для України необхідним є не лише вдосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина. Основним напрямом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти в результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися зміцненням територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та доведенням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Отже, у результаті проведеного дослідження виявлено, що в Україні гостро постає проблема з високим рівнем концентрації бюджетних ресурсів на центральному рівні. Структура доходів бюджету Сумської області свідчить про обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення в повній мірі самостійності відповідних бюджетів, що суперечить наближенню до реалізації такої цілі, як децентралізація. Перспективами для подальших досліджень у даному напрямі є проведення ґрунтовного аналізу досвіду

європейських країн у формуванні доходів місцевих бюджетів та проведенні децентралізації, а також пошук можливостей його впровадження в Україні.

Для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів необхідно здійснювати своєчасне фінансування видатків, пошук шляхів посилення соціальної, стимулюючої та регулюючої ролі податків. Ці заходи забезпечать прогресивний соціально-економічний розвиток країни та сприятимуть гармонізації інтересів держави та регіонів.

Висновки до розділу 2

Проведення діагностики джерел фінансового забезпечення розвитку територіальних громад дозволило сформулювати наступні висновки:

1. Дані про стан місцевих бюджетів свідчать про позитивну динаміку впровадження фінансової децентралізації, при цьому покращення фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад випереджає загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня.

2. Проведений аналіз свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків.

3. Аргументовано, що для України необхідним є не лише вдосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина. Основним напрямом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти в

результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися зміцненням територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та доведенням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

4. В Україні гостро постає проблема з високим рівнем концентрації бюджетних ресурсів на центральному рівні. Структура доходів бюджету Сумської області свідчить про обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення в повній мірі самостійності відповідних бюджетів, що суперечить наближенню до реалізації такої цілі, як децентралізація. Перспективами для подальших досліджень у даному напрямі є проведення ґрунтовного аналізу досвіду європейських країн у формуванні доходів місцевих бюджетів та проведенні децентралізації, а також пошук можливостей його впровадження в Україні.

5. Для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів необхідно здійснювати своєчасне фінансування видатків, пошук шляхів посилення соціальної, стимулюючої та регулюючої ролі податків. Ці заходи забезпечать прогресивний соціально-економічний розвиток країни та сприятимуть гармонізації інтересів держави та регіонів.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

3.1 Формування доходів місцевих бюджетів України за рахунок податку на доходи фізичних осіб у контексті бюджетної децентралізації

Реалії соціально-економічного розвитку українського суспільства, коли спостерігається посилення євроінтеграційних процесів, зумовлюють посилення необхідності реформування місцевих бюджетів із метою підвищення рівня їх фінансової самодостатності. Одним із визначальних принципів формування бюджетної системи загалом та місцевих бюджетів зокрема є принцип самостійності, який передбачає наявність достатнього обсягу фінансових ресурсів у органів державної влади та місцевого самоврядування, необхідних для ефективного виконання покладених на них завдань.

Тому особливої уваги набувають питання формування дохідної частини місцевих бюджетів України, насамперед за рахунок податкових надходжень, що й обумовлює актуальність теми дослідження.

Нині формування доходів місцевих бюджетів України забезпечується переважно завдяки податковим надходженням, з-поміж яких чільне місце посідає податок на доходи фізичних осіб.

Індивідуальне прибуткове оподаткування громадян в Україні здійснюється у формі податку на доходи фізичних осіб, сплата якого регулюється IV Розділом Податкового кодексу України [73].

Податок на доходи фізичних осіб – прямий податок, яким оподатковуються доходи фізичної особи. Його європейським аналогом є Personal Income Tax [49, 54].

Податок на доходи фізичних осіб сплачують зі своїх доходів фізичні

особи за ставкою 18%, окрім спадщини, доходів від продажу рухомого та нерухомого майна, які оподатковуються за нижчими ставками. Розрахувати, утримати й сплатити цей податок із виплачених доходів повинен роботодавець, який виконує роль податкового агента.

Варто зазначити, що в межах бюджетної децентралізації з метою підвищення рівня фінансової автономії місцевих бюджетів України наприкінці грудня 2014 р. відбулися зміни шляхом коригування норм Бюджетного і Податкового кодексів України, внаслідок яких частину податку на доходи фізичних осіб вилучено до доходів Державного бюджету України. У результаті цих змін розподіл надходжень від податку на доходи фізичних осіб між ланками бюджетної системи відбувається за новими правилами:

- 60% податку зараховують до загального фонду бюджетів міст обласного (республіканського) значення, районних бюджетів чи бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад;
- 15% потрапляють у дохід загального фонду обласних бюджетів;
- 40% направляють до бюджету Києва;
- 25% скеровують до державного бюджету, а з податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території міста Києва – 60 %. Також до державного бюджету зараховуються надходження від податку на доходи фізичних осіб з пасивних доходів (проценти за депозитами) та військовий збір [73].

Незважаючи на вказані бюджетно-податкові новації, основний акцент аналізу зосередимо саме на доходах місцевих бюджетів, адже головна частка податку на доходи фізичних осіб зараховується саме до них, що дасть змогу визначити його фінансове значення у формуванні централізованих фінансових ресурсів держави на локальному рівні.

Динаміка узагальнених бюджетних показників функціонування місцевих бюджетів представлена нами у 2 розділі роботи свідчить про

відсутність ефекту від бюджетної реформи в сфері місцевих бюджетів, якою передбачалося скорочення їх кількості шляхом створення бюджетів об'єднаних територіальних громад і забезпечення реальної фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Проведений подальший аналіз доходів місцевих бюджетів України виявив, що в їх складі провідне місце посідає податок на доходи фізичних осіб (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Динаміка податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до відповідних рівнів бюджетної системи та його частка у доходах місцевих бюджетів України за 2013–2017 рр. [100]

Показники	Роки					Відхилення 2017 у % до	
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2016
1. Податок на доходи фізичних осіб, усього, млрд грн, зокрема:	72,2	75,2	100	138,8	185,7	257,20	133,79
1.1. Податок на доходи фізичних осіб, зарахований до державного бюджету, млрд грн	7,6	12,6	45,1	59,8	75	986,84	125,42
1.2. Податок на доходи фізичних осіб, зарахований до місцевих бюджетів, млрд грн	64,6	62,6	54,9	79	110,7	171,36	140,13
2. Доходи місцевих бюджетів, млрд грн	105,2	101,1	120,5	170,8	229,5	218,16	134,37
3. Частка податку на доходи фізичних осіб у доходах місцевих бюджетів, %	61,41	61,92	45,56	46,25	48,24	78,55	104,29

Динаміка адміністрування сукупного обсягу податку на доходи фізичних осіб протягом 2013–2017 рр. є позитивною, адже його обсяг у номінальних показниках збільшився на 113,5 млрд грн, або на 257,2% і

становив за підсумками 2017 р. 185,7 млрд грн, що свідчить про визначальну його фінансову роль у формуванні централізованих фінансових ресурсів.

Варто зазначити, що суттєве збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб відбулося 2017 р. Так, якщо протягом 2014–2016 рр. обсяг його надходжень зростав у середньому на 31 млрд грн в рік, що зазвичай було обумовлено рівнем інфляції, то 2017 р. розмір приросту становив 46,9 млрд грн, що зумовлено насамперед суттєвим збільшенням у два рази з 1 січня 2017 р. мінімальної заробітної плати до 3200 грн, тобто розширенням бази оподаткування.

Аналогічні тенденції до збільшення спостерігалися і щодо обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів протягом 2013–2017 рр., на 46,1 млрд грн, або на 71,36 %. Водночас простежувалася тенденція до зменшення частки податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів України, із 61,92% 2014 р. (останній дореформений рік у бюджетно-податковій сфері) до 48,24% 2017 р. Тобто після запровадження бюджетно-податкових новацій 2015 р., що передбачали насамперед вилучення частини надходжень у розмірі 25% від податку на доходи фізичних осіб до складу доходів державного бюджету, частка цього основного бюджетоутворювального джерела місцевих бюджетів зменшилась, незважаючи на суттєве збільшення мінімальної та номінальної зарплат, на 13,68 в.п. і становила 2017 р. лише 48,24%. Незважаючи на вказані бюджетно-податкові новації, податок на доходи фізичних осіб продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом і часткою джерела податкових доходів та дохідної частини місцевих бюджетів загалом (табл. 3.2).

Водночас, незважаючи на суттєве збільшення обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду, на 171,36%, його частка в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів зменшилася на 15,76 в.п. і становила 2017 р. лише 55,07%.

Частка надходжень податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів у ВВП протягом 2013–2017 рр., зменшилася на 0,7 в.п. унаслідок випереджаючого росту обсягу ВВП (203,58%) над ростом надходжень цього виду податків (171,36%) і становила 2017 р. 3,71%.

Таблиця 3.2 – Частка податку на доходи фізичних осіб у податкових доходах місцевих бюджетів України та ВВП за 2013–2017 рр. [100]

Показники	Роки					Відхилення 2017 у % до	
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2016
1. Податок на доходи фізичних осіб зарахований до місцевих бюджетів, млрд грн	64,6	62,6	54,9	79	110,7	171,36	140,13
2. Податкові доходи місцевих бюджетів, млрд грн	91,2	87,3	98,2	146,9	201	220,39	136,83
3. ВВП, млрд грн	1465,2	1586,9	1988,5	2383,2	2982,9	203,58	125,16
4. Частка податку на доходи фізичних осіб, %, в тому числі :							
4.1 У податкових доходах місцевих бюджетів	70,83	71,71	55,91	53,78	55,07	77,76	102,41
4.2 У ВВП	4,41	3,94	2,76	3,31	3,71	84,17	111,95

Попри зниження частки податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів протягом 2013–2017 рр., на 13,17 в.п., фінансова роль цього виду податкових доходів є очевидною, адже 2017 р. 48,24% сукупних надходжень місцевих бюджетів сформовано за рахунок цього інструменту, тобто він продовжує зберігати позицію найвагомішого джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів навіть після проведення бюджетно-податкової реформи.

Вважаємо, що для зміцнення фінансової автономії місцевих бюджетів, що є важливим напрямом державної політики на сучасному етапі, необхідно

дещо відкоригувати механізм зарахування та розподілу податку на доходи фізичних осіб між рівнями бюджетної системи.

Для підвищення фіскальної ролі податку на доходи фізичних осіб як визначального джерела формування фінансових ресурсів на місцевому рівні необхідно:

- шляхом внесення змін до Податкового кодексу України включити цей вид податкових платежів до місцевих податків і зборів;

- в умовах задекларованої бюджетної децентралізації порядок розподілу податку на доходи фізичних осіб в Україні є дещо необґрунтованим і потребує коригування. Вважаємо за доцільне відновити діючий до 1 січня 2015 р. порядок розподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб – до державного бюджету зараховувати військовий збір і надходження від оподаткування пасивних доходів (проценти за банківськими депозитами), а всі решта надходження від податку на доходи фізичних осіб зараховувати до доходів місцевих бюджетів;

- для зміцнення фінансової автономії бюджетів місцевого самоврядування як основної підвалини в структурі місцевих бюджетів доцільно податок на доходи фізичних осіб у повному обсязі зараховувати в дохідну частину бюджетів територіальних громад, що дасть змогу оперативно фінансувати видаткові повноваження та скоротить їх залежність від міжбюджетних трансфертів;

- особливу увагу варто приділити бюджетам територіальних громад, які ще не створили об'єднані територіальні громади. Безперечно, таке об'єднання громад за логікою має не лише більше повноважень, а й набагато більшу дохідну базу, ніж, наприклад, сільський бюджет. Адже нині сільські бюджети позбавлені основного бюджетоутворювального джерела – податку на доходи фізичних осіб, який зараховується до районного бюджету і лише після об'єднання територіальних громад 60% податку на доходи від роботодавців, зареєстрованих на об'єднаній території відповідних сіл, селищ, міст, зараховуватиметься до бюджетів об'єднаних територіальних громад на

фінансування власних повноважень.

Оскільки процес створення об'єднаних територіальних громад в Україні відбувається надто повільно, вважаємо за доцільне нині обсяги податку на доходи фізичних осіб, нарахованих громадянам, які проживають на території громади, зараховувати до відповідного бюджету місцевого самоврядування;

- забезпечити сплату цього податку не за місцем роботи платника податку (походження доходу), а за місцем його проживання, адже споживання переважної частини суспільних послуг, які фінансуються з місцевих бюджетів, відбувається саме за місцем проживання платника податку, а не за місцем його працевлаштування;

- надати можливість місцевим радам встановлювати місцеві надбавки до податку на доходи фізичних осіб у розмірі 1–3% від бази оподаткування, адже така практика застосовується, зокрема, у Польщі [64]. Хоча й це буде певною мірою політичне рішення, але для фінансово неспроможних регіонів це дасть змогу збільшити обсяг їх доходів і повинно безальтернативно сприйматися громадянами за умови зростання якості отримуваних суспільних благ.

Податок на доходи фізичних осіб належить до загальнодержавних прямих податків і за фінансовим значенням є основним бюджетоутворювальним податком у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, що свідчить про його визначальну роль у формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Однак бюджетно-податкова реформа, впроваджена з 1 січня 2015 р., змінила порядок розподілу податку на доходи фізичних осіб між рівнями і ланками бюджетної системи, що, як свідчать результати аналізу, не сприяє бюджетній децентралізації в Україні.

Незважаючи на бюджетно-податкові новації 2015 р., коли четверта частина податку на доходи фізичних осіб почала вилучатись до державного бюджету, що об'єктивно зумовило зниження його надходжень до місцевих бюджетів, він залишається найбільш зростаючим податком з усіх тих, що

наповнюють локальні бюджети. Податок на доходи фізичних осіб нині в Україні формує майже половину власних доходів місцевих бюджетів, тобто доходів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Невід’ємним завданням на найближчу перспективу є посилення фіскальної ефективності податку на доходи фізичних осіб як джерела формування доходів місцевих бюджетів і у напрямі подальшої детінізації фонду оплати праці, яка відбулася неповністю через перехід до пропорційної шкали оподаткування, і шляхом зміни механізму розподілу, що дасть змогу забезпечити реальну фінансову самостійність бюджетів місцевого самоврядування, а відповідно, і фінансування виконання в повному обсязі функцій і завдань місцевих органів влади згідно з конституційною доктриною.

3.2 Співробітництво як засіб бюджетного забезпечення територіальних громад

Впроваджена реформа децентралізації сприяла створенню передумов для територіального співробітництва громад, але залишається певна кількість питань. Наразі відсутня модель реалізації територіального співробітництва, що могла б об’єднати зусилля територіальних громад. Відсутність досвіду в формуванні оптимальної моделі співробітництва громад змушує шукати їх, базуючись на базових поняттях та міжнародному досвіду не адаптованому до українських реалій.

Підстави для здійснення співробітництва між територіальними громадами в сучасних умовах децентралізації управління закріплені у Законі України «Про співробітництво територіальних громад», який було прийнято в червні 2014 року. Співробітництво повинно ґрунтуватися на принципах: законності; добровільності; рівноправності учасників; взаємної

відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати; взаємної вигоди; прозорості та відкритості [79].

Співробітництво територіальних громад є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, воно сприяє:

- зменшенню виробничих витрат та заощадженню коштів завдяки збільшенню обсягів діяльності (зростання кількості одиниць «продукції» по відношенню до виробничих витрат);
- завдяки розширенню сфери дії, зменшенню кількості осіб, які отримують послуги «за ціною нижче собівартості»;
- посилення переговорних позицій органів місцевого самоврядування, зокрема, у питаннях збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг.

У межах виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було прийнято ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», в якому було прописано механізм реалізації спільних проектів; механізм утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; фінансування співробітництва; порядок здійснення спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності.

Наразі співробітництво в розрізі використання інструментів децентралізації використовує в своїй роботі незначна кількість територіальних громад. Великі територіальні громади взагалі не мають будь-яких економіко-соціальних та соціально-політичних поштовхів до створення міжтериторіального співробітництва. Низька активність територіальних громад в сфері територіального співробітництва свідчить про:

- малоінформованість про переваги територіального співробітництва між громадами та нормативно-правові аспекти укладання договорів між громадами;
- правове регулювання механізмів створювання об'єднань заради співробітництва та отримання позитивного ефекту перебуває на початковій

стадії становлення;

- відсутність можливостей всім отримати кваліфіковану консультацію щодо укладення договорів, угод з іншими територіальними громадами;
- отримані навички ведення переговорів в минулому не відповідають сьогоденним потребам співробітництва між громадами.

Створення нових об'єднань задля спільної мети розкриває широкі можливості впроваджувати проекти різних масштабів та типів, одним з яскравих прикладів є «парасолькові», «касетні» та інституційні проекти, що відображають різні цілі об'єднання територіальних громад.

«Парасолькові» проекти – здійснюються на території присутності великої бізнес-компанії, ініціюються нею на засадах соціальної відповідальності за узгодженням з органами місцевої влади на певній території, співфінансуються бізнес-компанією та місцевими бюджетами. Цим проектам характерні такі риси: наявність крупних бізнес-компаній; розроблений проект відображає соціально-відповідальну стратегію бачення розвитку громади та домовленість з місцевими органами влади; даний проект реалізується за допомогою коштів компанії та місцевого бюджету. Зацікавленість компанії полягає в розвитку майбутніх працівників даної компанії, але також проект має на меті вирішити нагальні проблеми громади. Вони розглядаються як інвестиції в людський капітал, стосуються фактичних та потенційних працівників цієї компанії.

«Касетні» проекти здійснюються під юрисдикцією адміністративно-територіальних одиниць функціонування громади; метою даного проекту є залучення кращих практик для отримання кращого результату. Ці проекти представляють собою копіювання кращих практик місцевого самоврядування. Фінансуванням таких проектів виконується громадами, що приймають участь в даному проекті, та регіональними фондами, створеними з місцевих бюджетів для виконання даних проектів. «Касетні» проекти являють собою «тиражування» кращих практик місцевого самоврядування (наприклад, за результатами Всеукраїнського або обласного конкурсу

проектів і програм розвитку місцевого самоврядування), формуються за спільною ініціативою громад та відповідного органу влади (зокрема, через регіональний Проектний офіс, Агенцію регіонального розвитку тощо).

Інституційний проект слід характеризувати як взаємовідносини між окремими індивідами чи групами для реалізації проекту, що буде оформлений документально, а об'єктом цього проекту буде інституція. Тому можна сказати інституційний проект є створенням нового функціоналу спільного органу управління. У інституційному проекті є спільний орган управління й комплект документально оформлених регламентів його функціонування, за дотриманням локальних нормативних актів, що базуються на положеннях чинної нормативно-правової бази, зокрема в частині врегулювання договірних відносин [70].

Форми співробітництва громад мають різний характер імплементації в процесах децентралізації. Серед них слід вирізняти наступні форми реалізації територіального співробітництва:

1) неформальне – характерне відсутністю будь-яких юридичних оформлень, що не передбачають юридично-завіраних документів. Ділові зустрічі високопосадовців, таких як мери, службовці чи технічні комітети, вирішують багато економічних проблем, питань щодо міського планування та захисту довкілля;

2) слабо формалізоване – характерне юридичне закріплення відносин між територіальними громадами, що базується на контракті чи договорі. Юридичні документи можуть нести закріплені в документах численні проекти та функціональні зобов'язання по цим проектам;

3) комунальне співробітництво – характерне співробітництво між громадами в сфері публічного управління та надання послуг, таких як водозабезпечення, утилізація відходів, водовідведення, а також інфраструктури, або ж надання послуг комунальними закладами. Співробітництво в даній сфері має враховувати ідентичність даних об'єктів та юридичну закріпленість в договорах чи контрактах між територіальними

громадами. Впровадження чи створення нових механізмів управління комунальними структурами має бути чітко формалізованим, їх відношення до моноцільових чи багатоцільових [23].

Згідно з Законом України можемо віднести наступні дії до перманентних складових утворення системи співробітництва територіальних громад:

1) створення сприятливих умов для делегування повноважень інститутом співробітництва одним з учасників об'єднання для поставленої мети, зокрема на вирішення короткострокових, середньострокових чи довгострокових проблем та отримання належних ресурсів для здійснення поставленої мети;

2) створення координаційного центру для спільного управління діяльністю суб'єктів чи об'єктів на визначений термін, акумулюючи ресурсну базу, для вирішення поставленої мети;

3) надання фінансових ресурсів спільним об'єктам співробітництва, установам чи комунальним організаціям територіального співробітництва громад;

4) створення нових організацій чи комунальних підприємств для реалізації поставленої мети та одержання позитивного результату;

5) компонування нового публічного органу для спільного виконання повноважень.

Рівень співробітництва повинен бути більш формалізованим між територіальними громадами для здійснення ефективної діяльності та виокремлені компетенції згідно рівневого співробітництва між громадами.

В моделі реалізації співробітництва між громадами (рис. Б.1), зображено чотири блоки, що відповідають за різні функціональні відносини та результати співробітництва між територіальними громадами.

Перший блок характеризує форми самого співробітництва та їх реалізацію, що можна розділити на рівні функціональних можливостей та рівень відповідальності основних суб'єктів – представників територіальної

громади, до складу яких можуть входити міста, селища та села. А також надані основні принципи створення об'єднань міжтериторіального співробітництва.

До другого блоку відноситься сам процес створення міжтериторіальної співпраці, його етапи та варіанти перебігу процесу інтеграції можливостей територіальних громад.

До третього блоку відносяться можливі негативні та позитивні результати, але окремо виділено переваги інструментарію міжтериторіальної співпраці. В останньому блоці відображено фінансову складову співпраці між територіальними громадами.

Наступні терміни – такі, як ЦОВ означають центральні органи влади, МОВ – означає місцеві органи влади, ФДЦ – це фінансова децентралізація та МГ – місцева громада.

В цілому, можемо сформувані наше бачення даної моделі реалізації відносин між територіальними громадами, як широкий набір факторів, методів, інструментів та шляхів розвитку міжтериторіальної співпраці громад, але визначаючи певний комплекс набору з цього переліку елементів, необхідно враховувати всі наступні подальші дії в разі невдалого вибору та призупинити даний процес при мінімальних витратах з усіх сторін, які беруть участь у міжтериторіальній співпраці на просторах української держави. Необхідно дотримуватися балансу можливостей та наявних ресурсів у громаді, зокрема фінансових можливостей та економічно активного населення.

Статистика свідчить, що станом на 1 березня 2017 року в Україні укладено та зареєстровано Мінрегіоном 75 договорів про співробітництво територіальних громад. Більше 380 громад, серед яких і об'єднані, реалізують спільні проекти, які розвивають території, підвищують якість та доступність послуг і сприяють ефективному використанню коштів місцевих бюджетів. Основними напрямками проектів співробітництва громад є спільне фінансування підприємств комунальної форми власності, придбання техніки

й обладнання для збору та вивезення твердих побутових відходів, вирішення проблеми якісного транспортного обслуговування, забезпечення високошвидкісним інтернетом жителів сільських громад, ремонт автодоріг місцевого значення, оновлення місцевих пожежних служб, підвищення якості надання медичних послуг тощо. Найбільшу кількість угод про співробітництво територіальних громад укладено в п'яти регіонах України, зокрема: Полтавська область – 34; Івано-Франківська область – 10; Волинська область – 8; Черкаська область – 6 [92].

Яскравим прикладом успішної співпраці є досвід Полтавської області, де у рамках співпраці між проектом «Реформа управління на сході України», що виконується Полтавською обласною державною адміністрацією та Полтавською обласною радою було відібрано 5 проектів співробітництва територіальних громад, які знаходяться на стадії практичної реалізації, зокрема:

1. «Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски, як приклад вдалого співробітництва територіальних громад»;
2. «Запровадження єдиної схеми збору та поводження з твердими побутовими відходами в Ковалівській, Новоселівській та Куликівській сільських громадах Полтавського району»;
3. «Муніципальне співробітництво: цілеспрямований соціальний захист громадам Решетилівського району – спільна ініціатива Малобакайської, Жовтневої та Плосківської сільських рад»;
4. «Оновлення життя місцевої пожежної охорони – запорука безпечної життєдіяльності сільських громад Семенівського району – спільна ініціатива Грошинської, Погребняківської, Худоліївської, Степанівської, Оболонської, Наріжанської, та Іванівської сільських рад»;
5. «Об'єднання зусиль громад заради чистого довкілля Пирятинського району – спільна ініціатива Пирятинської міської ради, Білоцерківської, Дейманівської, Каплинівської, Олександрівської, Сасинівської та Харківецької сільських рад» [92].

На сьогодні здійснюється й інституційна підтримка співробітництва, зокрема: при Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад за підтримки Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH почав діяти ресурсний центр з питань розвитку співробітництва територіальних громад. Серед основних завдань діяльності цього центру, є:

- надання консультативної, методичної та іншої допомоги представникам органів місцевого самоврядування щодо реалізації проектів співробітництва;
- надання допомоги у підготовці аналітичних та інформаційних звітів, здійсненні аналізу та моніторингу реалізації законодавства з питань співробітництва;
- інформаційно-комунікаційна підтримка проектів співробітництва громад та поширення кращого досвіду з питань співробітництва; інформаційне, аналітичне та інше супроводження діяльності;
- проведення семінарів, конференцій, круглих столів та інших заходів з питань територіального співробітництва;
- організація та проведення навчання, зокрема: тренінгів, семінарів, дистанційних курсів, вебінарів, організація стажувань, оглядових візитів для представників органів місцевого самоврядування, громадських організацій, експертів, що займаються питаннями співробітництва;
- впровадження проектного підходу щодо сталого розвитку сільських територій, ефективного використання ресурсів територіальних громад;
- розробка та допомога в реалізації довгострокової стратегії розвитку з питань діяльності об'єднаних територіальних громад в рамках здійснення ними співробітництва, як на національному так і місцевому рівнях;
- підготовка експертів та фахівців з питань розвитку співробітництва територіальних громад;
- сприяння розвитку міжнародного співробітництва (інституційного співробітництва з подібними ресурсними центрами в інших країнах, поширення кращих практик, досвіду, розробка спільних проектів для

отримання коштів ЄС та інших коштів міжнародної донорської допомоги для реалізації проектів співробітництва територіальних громад) [15].

Проте процес територіального співробітництва потребує доробок, бо спостерігається дуже помірні темпи його реалізації. Існує ціла низка проблем, що перешкоджають територіальним громадам об'єднуватися для реалізації спільних проектів, серед яких можна виділити:

- недостатня обізнаність ініціаторів співробітництва та членів територіальної громади стосовно можливості укладення договорів про співробітництво з іншими громадами, зокрема це стосується віддалених від районних, обласних центрів територіальних громад;

- недостатня компетентність ініціаторів співробітництва у питаннях підготовки пропозицій та необхідних документів щодо ініціювання співробітництва та організації процесу підготовки укладення договорів;

- невміння враховувати інтереси іншої сторони при визначенні умов договору, відсутність навичок ведення переговорного процесу, низькі управлінські якості місцевих керівників у частині пошуку компромісів та консенсусу;

- низька фінансова спроможність територіальних громад, що є високо дотаційними й не мають реальних стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів;

- недосконалість механізму практичної реалізації місцевої ініціативи членів територіальних громад;

- побоювання місцевої влади щодо втрати впливу на комунальні об'єкти;

- незадовільна діяльність районних та обласних органів виконавчої влади з питань надання організаційної, методичної та правової підтримки органам місцевого самоврядування щодо укладання договорів про співробітництво, можливостей залучення додаткових фінансових ресурсів, у тому числі фінансування в рамках міжнародних програм сприяння місцевому розвитку тощо. Для реалізації цього питання рекомендовано

шляхи його вирішення.

По-перше, внести зміни до нормативно-правового забезпечення, зокрема Закон України «Про співробітництво територіальних громад», щодо розширення кола осіб, що мають право здійснювати ініціювання співробітництва. На сьогодні, відповідно до ст. 5 Закону, ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. Доцільним є надання такого права юридичним особам, зокрема великим та середнім підприємствам (фермерським господарствам) незалежно від форми власності та організаційно-правової форми господарювання, що розташовані на певній адміністративно-територіальній одиниці. Доцільно дозволити такій юридичній особі надати можливість підготовки пропозиції щодо ініціювання співробітництва, з подальшим поданням на розгляд сільської, селищної, міської ради. В основу пропозиції автору покладено позитивний вплив таких підприємств на соціально-економічний розвиток територіальної громади шляхом створення нових робочих місць, наповнення місцевих бюджетів податками та зборами, сприяння розвитку інфраструктури, сприяння можливості підвищення кваліфікації працівників тощо [79].

По-друге, доцільним є створення Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України робочої групи, яка б регулярно проводила зустрічі з органами місцевого самоврядування, жителями територіальної громади у напрямку роз'яснення їхньої можливості ініціювання такого співробітництва, його позитивні наслідки для розвитку громади; порядку укладення договорів про співробітництво з іншими громадами; особливостям ведення переговорного процесу між сторонами співробітництва, пошуку компромісу та досягненню консенсусу з пріоритетних питань;

По-третє, доцільно збільшити можливість фінансової підтримки співробітництва з громадами, що є високо дотаційними й не мають реальних

стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів у напрямку можливості отримання кредитних ресурсів на пільгових умовах (кожні зі сторін співробітництва), що б сприяло збільшенню мотивації більш економічно розвинуті територіальні громади залучатися до них на умовах співробітництва.

По-четверте, забезпечення широкої участі громадськості у здійсненні співробітництва, щодо їх можливості здійснення контролю за фінансуванням заходів співробітництва; проведення громадської експертизи щодо прийнятого рішення органів місцевого самоврядування відносно такого співробітництва.

По-п'яте, доцільним є запровадження співробітництва між навчальними закладами, науково-дослідними установами та підприємствами територіальних громад, комунальної форми власності в напрямку утворення суб'єктами співробітництва спільних таких підприємств.

3.3 Розробка стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад на засадах проектного управління

Забезпечення сталого розвитку територіальних громад є ключовим елементом реформування економіки України. Побудова системи місцевого самоврядування, що базується на самодостатніх і фінансово незалежних громадах, є неодмінною умовою формування сталої моделі розвитку країни.

Фінансова децентралізація, розпочата у 2015 році, дала можливість додатково залучити у місцеві бюджети до 40 % нових ресурсів. Разом з тим, потрібно відмітити, що ці кошти є лише результатом перерозподілу тієї дохідної частини бюджету, яка формувалася і до реформи. Натомість нових джерел отримання фінансових ресурсів для розвитку об'єднаних територіальних громад поки ще не створено. А поява їх можлива лише у

випадку започаткування системного розвитку територій на засадах сталого розвитку, ефективність якого забезпечується застосуванням сучасних моделей проектного менеджменту. Реформу можна буде вважати вдалою тоді, коли об'єднані територіальні громади зможуть створити дієві механізми розвитку та екологічної безпеки. Проте, на сьогодні у більшості випадків таких механізмів не напрацьовано, а відома успішна практика розвитку об'єднаних громад радше винятком, ніж апробована стала моделлю розвитку. Саме тому процеси створення об'єднаних територіальних громад йдуть достатньо повільно.

Потрібно зауважити, що процеси децентралізації відбуватимуться і надалі нерівномірно, оскільки регіони України мають різний потенціал для розвитку. Наприклад, об'єднаним територіальним громадам, що розташовані у регіонах з більшим валовими регіональними продуктами на душу населення буде легше набувати економічної самостійності, ніж громадам, що розташовані економічно нерозвинених регіонах.

Зокрема, в Рівненській області валовий регіональний продукт на душу населення до початку адміністративної реформи був одним із найменших в Україні і становив 19 тис. грн/люд. Тому, об'єднаним територіальним громадам, що розташовані у цьому регіоні, потрібно прикласти більше зусиль, щоб забезпечити сталий розвиток громади.

Необхідно зауважити, що за рекомендаціями Європейського Союзу адміністративні витрати повинні складати не більше 10% бюджету громади.

Щоб забезпечити досягнення таких параметрів, потрібно в рази збільшити дохідну частину бюджету, що можливо у результаті розвитку місцевого бізнесу та реалізації проектів, що створюватимуть робочі місця та розвиватимуть інфраструктуру. У таких умовах без чіткої стратегії сталого розвитку досягнути економічної самодостатності буде неможливо.

Проблему складності забезпечення сталого розвитку територіальних громад без наявності забезпечених ресурсами стратегій сталого розвитку розуміють органи державної влади на різних рівнях управління,

громадянське суспільство та науковці.

Тому упродовж останніх років здійснюються спроби ознайомитися з різними практиками стратегічного управління в громадах в Україні та за кордоном, а також напрацювати та узагальнити ефективні механізми забезпечення фінансової сталості громад.

Одним із яскравих прикладів розвитку територіальних громад є досвід польських гмін.

Показовим є те, що фактично 60-70 % коштів, які витрачаються на капітальні інвестиції в польських гмінах – це кошти відповідних фондів Європейського Союзу, а для цих фондів обов’язковою умовою надання фінансування є наявність стратегічного плану, і відповідність проектів, на які хоче отримати кошти гміна, пріоритетним напрямом цієї стратегії. Тому для польських самоврядовців немає жодних сумнівів в доцільності широкого обговорення, написання та актуалізації стратегій, адже це – запорука фінансових інвестицій з Європейського Союзу. І незважаючи на те, що в Україні ці можливості ще недоступні, польські самоврядовці неодноразово наголошували своїм українським колегам – готуйтеся вже зараз, напрацьовуйте досвід, і тоді громади будуть набагато успішнішими в пошуку зовнішніх джерел коштів для вирішення внутрішніх проблем.

В Україні є також ряд державних і недержавних інституцій, які підтримують розвиток громад за наявності у них стратегій розвитку та якісного портфеля проектів. До таких можна віднести Державний фонд регіонального розвитку, який щорічно виділяє значні ресурси для розвитку громад на конкурсних засадах. Крім цього, практично кожна обласна адміністрація щорічно проводить конкурс проектів, спрямованих на розвиток територіальних громад. Для участі у таких конкурсах потрібно розробляти і подавати якісні проекти за відповідними вимогами.

Потрібно зауважити також, що з початком адміністративної реформи активізувалася діяльність міжнародних інституцій, які підтримують місцеві громадські ініціативи, та діяльність спрямовану на розроблення стратегій

розвитку. Пріоритет такі інституції також надають організаціям, що мають успішні практики проектного менеджменту та прозорі процедури управління проектами. Таким чином, скористатися наведеними можливостями громад можна лише у випадку побудови цілісної системи стратегічного планування та засадах проектного менеджменту.

Проте успішних практик підготовки і реалізації стратегій сталого розвитку об'єднаних громад в Україні поки що немає, оскільки адміністративна реформа ввійшла в активну фазу не більше 2 років тому.

Разом з тим, існує досвід підготовки та реалізації обласних стратегій сталого розвитку, серед яких можна відзначити «Стратегію економічного розвитку м. Суми», яка розроблена відповідно до сучасних підходів стратегічного планування і перебуває у стадії реалізації. Позитивним досвідом можна вважати реалізацію стратегії розвитку Закарпатської області за участю громади, в межах якої громадами області було успішно реалізовано ряд проектів, серед яких «Створення агрообслуговуючого кооперативу» (Виноградівський район) та «Створення геоінформаційної системи (ГІС) управління територіями в Ужгородському районі» [32].

Ще одним напрямом вирішення проблем сталого розвитку об'єднаних територіальних громад є програмні ініціативи членів громади. Практика реалізації мікропроектів, що фінансуються за рахунок донорських коштів, і які сприяли сталому розвитку громади, відома у багатьох регіонах України. Наприклад, налагодження водопостачання в смт. Червоне Житомирської області (у рамках проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», з яким співпрацює і Гальчинська громада, половину вартості робіт у затвердженому мікропроекті оплачує ЄС/ПРООН, 5% вносять самі жителі, а 45% – місцевий бюджет), «Покращення стану довкілля і якості життя мешканців прикордонних одиниць самоврядування Долгобичів і Хоробрів шляхом удосконалення систем накопичення, зберігання і сортування відходів (Програма транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна) та ін. Проте, ці проекти мають локальні ефекти і вирішують лише якусь вузьку

частинку проблем, що існують в громаді, сталий розвиток якої потребує стабільного надходження фінансових ресурсів, які не лише вирішуватимуть існуючі та попереджатимуть майбутні проблеми, але й забезпечать розвиток громади та самостійність її існування.

Попри те, що територіальні громади мають тривалу практику розроблення стратегій соціально-економічного розвитку, назвати її успішною досить важко. За 25-ти річну історію України важко знайти державні і місцеві стратегії і програми, які були б успішними і стали б показовими історіями успіху.

Навпаки, недосягнення цілей місцевих програм стали чимось звичним. Потрібно зауважити, що до сьогодні в Україні не напрацьовано дієвих методів забезпечення реалізованості стратегій, а без стратегій і забезпечення їх реалізації імовірність досягнути цілей реформи з децентралізації буде важко. Тому адміністративна реформа поряд з іншими проблемами стикнулася із проблемою відсутності методології стратегічного планування та проектного управління в громадах та відсутності навичок у переважній більшості керівників громад.

Для вирішення цієї проблеми доцільно застосувати перевірені часом методи стратегічного управління соціально – економічними системами.

Насамперед, потрібно, щоб процес розроблення і реалізації стратегії відбувався з дотриманням таких принципів:

- широке залучення активної частини населення громади до розроблення стратегії сталого розвитку;
- врахування у стратегії сталого розвитку інтересів маргінальних груп (малозабезпечених, інвалідів, меншин та ін.);
- ресурсне забезпечення реалізації цілей стратегії;
- збалансований розвиток громади на засадах сталого розвитку територій;
- підзвітність і відповідальність керівників громади за досягнення цілей стратегій та цільове використання ресурсів.

Реалізація цих принципів можлива з застосуванням алгоритму розроблення стратегії (рис. 3.1), що базується на сучасній методології проектного менеджменту та стратегічного планування.

Розроблення плану управління проектом пропонується здійснювати на основі рекомендацій, викладених в *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® guide)*.

Формування бази очікувань зацікавлених сторін доцільно проводити на основі CLEAR методу (C – Can do – спроможність брати участь; L – Like to – бажання до участі; E – Enabled to – створення можливостей для участі; A – Asked to – запрошення до участі; R – Responded to – врахування точки зору).

Визначення пріоритетності стратегій розвитку доцільно проводити за допомогою методу «Форсайт» (від англ. foresight) – погляд в майбутнє, передбачення, розсудливість, далекоглядність, передбачливість. Форсайт – це процес систематичного визначення нових стратегічних напрямів, які в довгостроковій перспективі зможуть серйозно вплинути на економічний і соціальний розвиток.

Він включає: обговорення можливих шляхів розвитку і формування на основі цього довгострокових пріоритетів в різних галузях і сферах; сукупність інструментів, що дозволяють активно передбачати проблеми майбутнього та активний прогноз, який включає елементи дій на майбутнє. Методологія форсайту поєднує наукове прогнозування з урахуванням інтересів відомого трикутника «влада – бізнес – громада» шляхом дієвого залучення до процесу «створення моделі майбутнього» стейкхолдерів – тобто саме тих, хто буде брати участь у плануванні та реалізації і, головне, тих, на кого найбільше вплинуть наслідки цієї реалізації.

Для проведення стратегічного аналізу об'єднаної територіальної громади доцільно застосувати відразу кілька інструментів, серед яких SWOT-аналіз, PESTLE-аналіз та аналіз А-В-С. Вони допомагають упорядкувати висновки базового та соціологічного аналізу, всю наявну інформацію про громаду, регіон, тенденції в країні та світі, розкласти пріоритети.

Виконується аналіз діловою спільнотою громади і базується на досвіді та знаннях місцевих лідерів.

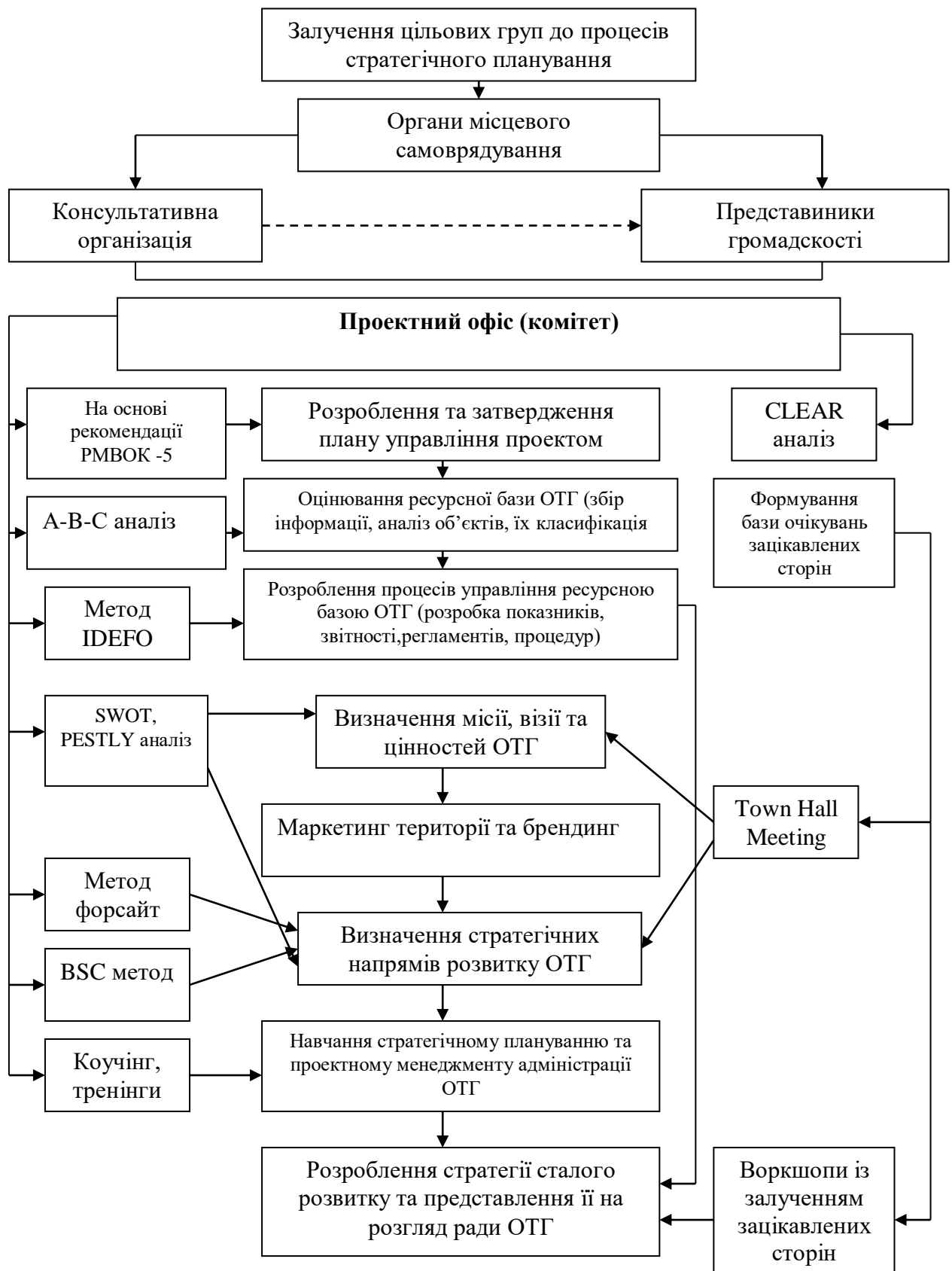


Рисунок 3.1 – Алгоритм розроблення стратегії сталого розвитку об'єднаної територіальної громади [49, 88]

Завдяки PEST (LE) - аналізу з'являється можливість на ранніх етапах простежити тенденції майбутніх змін у геополітиці, економіці, технологіях, фундаментальних цінностях та стереотипах суспільства і вчасно відреагувати, використовуючи оцінені можливості змін на краще чи захищаючись від загрозливих перспектив у майбутньому.

SWOT-матриця вибудовується із відібраних даних таблиці SWOT-аналізу. Вона допомагає здійснити вибір можливих стратегій – важливих цілей та планів дій, які можна реалізувати, знаходячи оптимальне поєднання між сильними і слабкими сторонами як внутрішніми чинниками, а також можливостями і загрозами як зовнішніми.

Для опису процесів управління ресурсною базою та планом реалізації стратегії доцільно застосувати метод IDEF0, що базується на методології функціонального моделювання (Function Modeling) і графічного описання процесів, призначений для формалізації і опису бізнес-процесів. Особливістю IDEF0 є її акцент на ієрархічне представлення об'єктів, що значно полегшує розуміння предметної області. В IDEF0 розглядаються логічні зв'язки між роботами, а не послідовність їх виконання в часі, слабкими сторонами як внутрішніми чинниками, а також можливостями і загрозами як зовнішніми.

Для опису процесів управління ресурсною базою та планом реалізації стратегії доцільно застосувати метод IDEF0, що базується на методології функціонального моделювання (Function Modeling) і графічного описання процесів, призначений для формалізації і опису бізнес-процесів. Особливістю IDEF0 є її акцент на ієрархічне представлення об'єктів, що значно полегшує розуміння предметної області. В IDEF0 розглядаються логічні зв'язки між роботами, а не послідовність їх виконання в часі.

Забезпечити високу ефективність управління проектами як запоруку успіху стратегій сталого розвитку об'єднаних територіальних громад можна заклавши такі принципи:

- компетентність та мотивація менеджменту проектів;

- наявність адаптованої під процеси методології;
- системність процесів управління та їх удосконалення.

Саме на цих принципах побудовано механізм управління портфелем проектів об'єднаної територіальної громади (рис. 3.2).

Ключову роль у побудові ефективного механізму управління портфелем проектів об'єднаної територіальної громади відіграє проектний офіс, що може мати різну структуру залежно від наявності людських ресурсів і їх компетенції.

Проектний офіс може функціонувати у форматі робочої групи, складеної з фахівців виконавчого комітету ради, депутатів, представників місцевого бізнесу та громадськості в приблизно рівному співвідношенні.

Окремі завдання, що потребують спеціальних знань, можуть доручатися відповідним підрозділам виконавчого комітету.

Методичне керівництво проектного офісу може здійснювати професійний консультант зі стратегічного планування, що може залучатися на договірних умовах. За оцінками фахівців, проведеними із застосуванням MS Project розробка стратегічного плану розвитку громади робочою групою за професійними методиками потребуватиме 10-12 місяців часу, починаючи від створення робочої групи.

Голова громади повинен щонайменше один раз на рік звітувати про хід та перспективи реалізації стратегії сталого розвитку перед громадою.

Моніторинг реалізації плану реалізації стратегії має проводити робоча група із широким залученням громадськості. До повноважень робочої групи доцільно віднести виключення з плану завдань, що з якихось причин втратили свою актуальність, та/або вносити раді пропозиції про доповнення стратегії. Загалом розроблення стратегії розвитку об'єднаної громади може супроводжуватися ризиками, стосовно яких повинна проводитися періодична якісна оцінка.

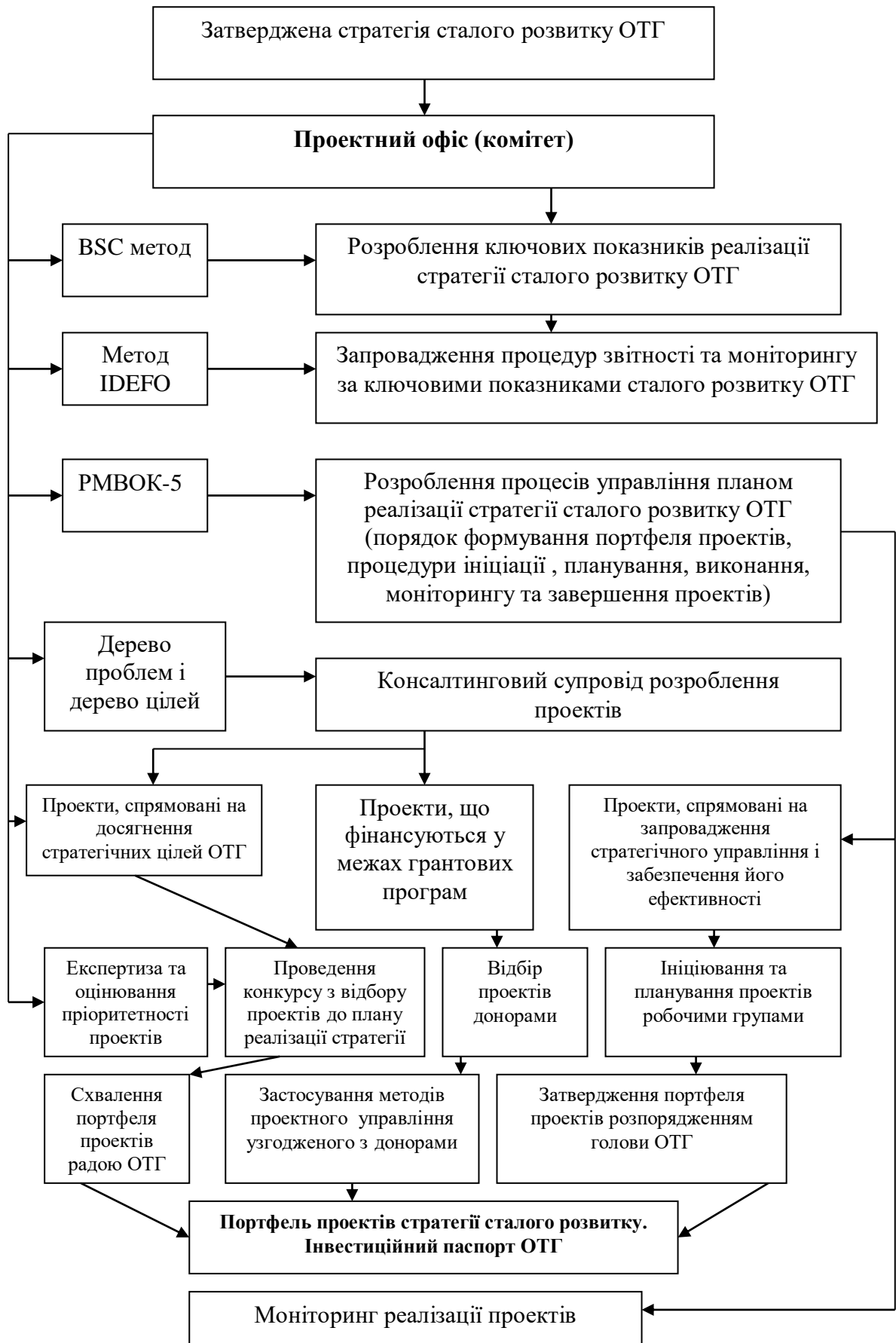


Рисунок 3.2 – Модель управління портфелем проектів об'єднаної територіальної громади [56]

До основних ризиків належать:

1. Перевищення вказаних в календарному плані термінів виконання етапів проекту внаслідок неточної оцінки тривалості заходів та впливу зовнішніх факторів, зміщення термінів заходів внаслідок зайнятості керівництва громади.
2. Труднощі залучення членів громади до підготовки і моніторингу стратегії сталого розвитку та портфеля проектів ОТГ.
3. Відхилення стратегії розвитку ОТГ радою громади.
4. Недостатній обсяг звітної інформації для формування ресурсної бази та інвестиційного паспорта ОТГ.
5. Збільшення витрат на реалізацію проекту внаслідок неточності оцінок та інфляційних процесів.

Розроблення стратегій сталого розвитку об'єднаних територіальних громад на основі застосування сучасних методів проектного менеджменту потребує належної методичної підтримки. Тому застосування запропонованих методів проектного менеджменту та стратегічного планування дасть змогу залучати інвесторів до реалізації інвестиційно привабливих проектів, що забезпечить економічний розвиток території, ефективне використання наявних у громади ресурсів та накопичення коштів для вирішення соціально-економічних проблем відповідно до пріоритетів, визначених стратегією.

Висновки до розділу 3

Під час дослідження встановлено, що сучасне становлення механізмів децентралізації є складним процесом та використовує багато ресурсів для переформатування в свою ієрархічну структуру функціональності. Значне місце займають питання по фінансовим елементам бюджетної системи

місцевого самоврядування. Внаслідок вагомого значення набуває дослідження ролі процесу децентралізації як чинника, що впливає систему утворення бюджету місцевого самоврядування. Враховуючи результати дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Податок на доходи фізичних осіб належить до загальнодержавних прямих податків і за фінансовим значенням є основним бюджетоутворювальним податком у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, що свідчить про його визначальну роль у формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Однак бюджетно-податкова реформа, впроваджена з 1 січня 2015 р., змінила порядок розподілу податку на доходи фізичних осіб між рівнями і ланками бюджетної системи, що, як свідчать результати аналізу, не сприяє бюджетній децентралізації в Україні.

2. Незважаючи на бюджетно-податкові новації 2015 р., коли четверта частина податку на доходи фізичних осіб почала вилучатись до державного бюджету, що об'єктивно зумовило зниження його надходжень до місцевих бюджетів, він залишається найбільш зростаючим податком з усіх тих, що наповнюють локальні бюджети. Податок на доходи фізичних осіб нині в Україні формує майже половину власних доходів місцевих бюджетів, тобто доходів без урахування міжбюджетних трансфертів.

3. Визначено, що трансформація відносин як у межах однієї територіальної громади, так і за її межами можуть мати потужний стимул створювати новий інструментарій для зростання всіх секторів як однієї громади, так і всіх громад у цілому. Зміна форми та набуття відносин між громадами більшої динамічності не повинно стати фрагментарним явищем, повинно характеризувати довгострокові зміни в економічному зростанні української держави.

4. Об'єднання громади заради спільної мети допоможе вирішити ряд проблем та покращити сервісні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Міжтериторіальне співробітництво може мати неабиякий потенціал, але й з іншого боку, негативний вплив на слабшу громаду, тому при

формуванні відносин між територіальними громадами необхідно балансувати між сильними та слабкими сторонами територіальних громад.

5. Реалізація успішного управління з фінансового забезпечення розвитку територіальних громад можлива з застосуванням запропонованого алгоритму розроблення стратегії, що базується на сучасній методології проектного менеджменту та стратегічного планування.

Обґрунтовано, що ключову роль у побудові ефективного механізму управління портфелем проектів об'єднаної територіальної громади відіграє проектний офіс, що може мати різну структуру залежно від наявності людських ресурсів і їх компетенції.

Проектний офіс може функціонувати у форматі робочої групи, складеної з фахівців виконавчого комітету ради, депутатів, представників місцевого бізнесу та громадськості в приблизно рівному співвідношенні.

Окремі завдання, що потребують спеціальних знань, можуть доручатися відповідним підрозділам виконавчого комітету. Методичне керівництво проектного офісу може здійснювати професійний консультант зі стратегічного планування, що може залучатися на договірних умовах.

ВИСНОВКИ

Дослідження концептуальних підходів до фінансового забезпечення розвитку територіальних громад дозволило сформулювати наступні висновки та пропозиції:

1. Досліджено соціально-економічну сутність територіальної громади та визначено ознаки її фінансової самодостатності.

Враховуючи уникнення змістовної неоднозначності уточнено поняття територіальної громади, яку запропоновано розуміти як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Аргументовано, що фінансова самодостатність територіальної громади виступає ключовим фактором її розвитку та розміру, а також визначає можливості громади в акумуляції фінансових ресурсів у необхідному обсязі. Фінансові ресурси потребують особливої уваги, адже природні ресурси відносяться до складової території, а соціальний і людський капітал – до характеристики мешканців громади.

2. В роботі розглянуто основні підходи до фінансового забезпечення територіальних громад: внутрішній – передбачає використання ресурсів міста для сприяння процесам бюджетного забезпечення, та зовнішній – спрямований на залучення додаткових ресурсів для бюджетного забезпечення.

Під час дослідження визначено, що формування умов для бюджетного забезпечення, зазвичай, вимагає значних ресурсів, що мають бути залучені місцевою владою. Залучення ресурсів під потреби економічного розвитку – необхідна умова подальшої спроможності муніципальної економіки генерувати ресурси для забезпечення потреб місцевого розвитку в інших сферах. Тому бюджетного забезпечення є одним з найважливіших завдань для міста.

3. Визначено особливості фінансового забезпечення територіальних громад, що полягають у висвітленні основних проблем процесу справляння бюджетоутворюючих податків та ролі міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів.

З'ясовано, що до основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів.

4. В роботі проаналізовано бюджетне забезпечення об'єднаних територіальних громад в Україні. Показники стану місцевих бюджетів свідчать про позитивну динаміку впровадження фінансової децентралізації, при цьому покращення фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад випереджає загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня.

Проведений аналіз свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення

розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків.

Водночас, існує низка невирішених проблем, як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи: не завершено розробку перспективних планів формування територій громад регіонів; потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад; не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад; потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

5. Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів за 2015-2017 рр. дозволив стверджувати, що незмінним, бюджетоформуючим та стійким джерелом надходжень є податок з доходів фізичних осіб.

Визначено, що починаючи з 2015 року почалися позитивні зрушення, що стали можливими завдяки реалізації реформи бюджетного устрою країни. Хоча вага місцевих бюджетів в 2015 році у доходах суттєво скоротилася порівняно з 2014 роком, темпи зростання значно прискорилися, причому в 12 регіонах з 25 темп приросту вище середнього по Україні, що і дозволило всім регіонам виконати заплановані показники надходжень.

Прийняті зміни до Бюджетного кодексу України дещо розширили права органів місцевого самоврядування в частині самостійності прийняття рішень по формуванню місцевих бюджетів, однак не забезпечили справжню бюджетну децентралізацію, оскільки паралельно із передачею додаткових джерел за громадами закріпили великий обсяг нових видатків.

В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання

бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

6. В Україні гостро постає проблема з високим рівнем концентрації бюджетних ресурсів на центральному рівні. Структура доходів бюджету Сумської області свідчить про обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення в повній мірі самостійності відповідних бюджетів, що суперечить наближенню до реалізації такої цілі, як децентралізація. Перспективами для подальших досліджень у даному напрямі є проведення ґрунтовного аналізу досвіду європейських країн у формуванні доходів місцевих бюджетів та проведенні децентралізації, а також пошук можливостей його впровадження в Україні.

Для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів необхідно здійснювати своєчасне фінансування видатків, пошук шляхів посилення соціальної, стимулюючої та регулюючої ролі податків. Ці заходи забезпечать прогресивний соціально-економічний розвиток країни та сприятимуть гармонізації інтересів держави та регіонів.

7. Під час дослідження з'ясовано, що податок на доходи фізичних осіб належить до загальнодержавних прямих податків і за фінансовим значенням є основним бюджетоутворювальним податком у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Це свідчить про його визначальну роль у формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Однак бюджетно-податкова реформа, впроваджена з 1 січня 2015 р., змінила порядок розподілу податку на доходи фізичних осіб між рівнями і ланками бюджетної системи, що, як свідчать результати аналізу, не сприяє бюджетній децентралізації в Україні.

Незважаючи на бюджетно-податкові новації 2015 р., коли четверта частина податку на доходи фізичних осіб почала вилучатись до державного бюджету, що об'єктивно зумовило зниження його надходжень до місцевих бюджетів, він залишається найбільш зростаючим податком з усіх тих, що

наповнюють локальні бюджети. Податок на доходи фізичних осіб нині в Україні формує майже половину власних доходів місцевих бюджетів, тобто доходів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Обґрунтовано, що невід'ємним завданням на найближчу перспективу є посилення фіскальної ефективності податку на доходи фізичних осіб як джерела формування доходів місцевих бюджетів і у напрямі подальшої детінізації фонду оплати праці, яка відбулася неповністю через перехід до пропорційної шкали оподаткування, і шляхом зміни механізму розподілу, що дасть змогу забезпечити реальну фінансову самостійність бюджетів місцевого самоврядування, а відповідно, і фінансування виконання в повному обсязі функцій і завдань місцевих органів влади згідно з конституційною доктриною.

8. Результати проведеного дослідження співробітництва територіальних громад задля бюджетного забезпечення соціально-економічного розвитку свідчать, що станом на 1 березня 2017 року в Україні укладено та зареєстровано Мінрегіоном 75 договорів про співробітництво територіальних громад. Більше 380 громад, серед яких є об'єднані, реалізують спільні проекти, що розвивають території, підвищують якість та доступність послуг і сприяють ефективному використанню коштів місцевих бюджетів.

Аргументовано, що створення нових об'єднань задля спільної мети розкриває широкі можливості активної мобілізації ресурсів з подальшим впровадженням проектів різних масштабів та типів, зокрема «парасолькових», «касетних» та інституційних, що відображають різні цілі об'єднання територіальних громад.

Запропонована модель реалізації співробітництва між громадами містить чотири блоки, що відповідають за різні функціональні відносини та результати співробітництва між територіальними громадами.

9. Встановлено, що упродовж останніх років вітчизняними територіальними громадами здійснюються спроби ознайомитися з різними

практиками стратегічного управління як в громадах України, так і за кордоном, а також напрацювати та узагальнити ефективні механізми забезпечення фінансової сталості громад.

Для вирішення цієї проблеми запропоновано застосувати перевірені часом методи стратегічного управління соціально – економічними системами, реалізація яких можлива через алгоритм розроблення стратегії, що базується на сучасній методології проектного менеджменту та стратегічного планування. Це дасть змогу залучати інвесторів до реалізації інвестиційно привабливих проектів, що забезпечить економічний розвиток території, ефективне використання наявних у громади ресурсів та накопичення коштів для вирішення соціально-економічних проблем відповідно до пріоритетів, визначених стратегією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абакуменко О. В. Модель гармонізації бюджетної та грошово-кредитної політики, орієнтована на розвиток / О. В. Абакуменко, Л. О. Коваленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – №7 (121). – С. 241 – 251.
2. Адамов Б. І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст / Б. І. Адамов. – К. : Грот, 1998. – 216 с.
3. Аналітична записка «Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України» [Електронних ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/gromadsk.pdf. – Назва з екрана.
4. Ангелов А.С. Финансовое право на Народна Република България. – София: Наука и искусство, 1967. – 590 с. – С. 184.
5. Анисимов А.А. Финансовое управление и бюджетный процесс в капиталистических странах. Ч. 2: Проблемы бюджетного процесса / А.А. Анисимов. – М., 1976. – 544 с. – С. 411.
6. Базові ознаки фонду громад в Україні // Під ред. В. Шейгуса. – К. : ІСАР «ЄДНАННЯ», 2013. – 24 с.
7. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн. : Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122–123.
8. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території : монографія / Є. О. Балацький. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 302 с.
9. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.
10. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний

демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад [Електронний ресурс] / Ж. А. Белец // Теорія та практика держ. упр. і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/19.pdf. – Назва з екрана.

11. Бережна А. Ю. Стабілізація місцевих бюджетів як важіль забезпечення фінансової безпеки держави / А. Ю. Бережна, О. В. Мірошніченко // Збірник наукових праць НУДПСУ. – 2012. – №2. – С. 6–19.

12. Березовський Т. Розвиток громади: проблеми, що потребують вирішення / Т. Березовський // Громадські ініціативи. – 2005. – №1. – С. 3–9.

13. Беррі Т. Місцевий економічний розвиток та економічний розвиток громади / Т. Беррі // Громадські ініціативи. – 2005. – №1. – С. 10–14.

14. Брик И. Определение понятия «община» (2004) [Електронний ресурс] / И. Брик. – Режим доступу: www.jdc.org.il/fsu/icww/db/mc/rus/community_work.xls. – Назва з екрана.

15. Бугай Т.В. Особливості бюджетного процесу в Україні / Т.В. Бугай // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2018. – № 3 (54). – С. 56-64.

16. Бушмин Е. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов / Е. Бушмин // Вопросы экономики. – 2003. – № 5. – С. 42-49. – С. 43.

17. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

18. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

19. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку : монографія / Л.В. Лисяк О.В. Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська [та ін.]; за наук. ред. д.е.н., проф. Л.В. Лисяк. – Дніпропетровськ:

ДДФА, 2015. – 396 с.

20. Бюджет участі: історія і польський досвід [Електронний ресурс] / Платформа розвитку міст. – Режим доступу : <http://urbanua.org/dosvid/zakordonnipyklady/141>. – Назва з екрана.

21. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку : монографія / Н. С. Педченко, В. Ю. Стрілець. – Полтава : ПУЕТ, 2014. – 220 с.

22. Васильєва Н. В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі) / Н. В. Васильєва // Публ. урядування. – 2016. – № 4 (5). – С. 123–131.

23. Вінніков О. Соціальне партнерство територіальних громад та неурядових організацій: закупівлі послуг за державні кошти / О. Вінніков // Громадські ініціативи. – 2001. – № 4. – С. 26–29.

24. Вінніков О. Ю. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / О. Ю. Вінніков, Д. С. Ковриженко, М. В. Лациба та ін. // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2010. – 224 с.

25. Віхров О.П. Фінансове право: конспект лекцій / О.П. Віхров, С.О. Ніщимна. – Чернігів: ЧДІЕУ, 2002. – 280 с. – С. 46.

26. Вовлечение населения в процесс местного самоуправления. / Учебное пособие. Пер. с англ. – М. : МОНФ, 2000. – 173 с.

27. Горяченко Е. Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе / Е. Е. Горяченко // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т. И. Заславская, З. И. Калугина ; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-е, 1999. – Гл.23. – С. 499–534.

28. Гендерні стратегії сталого розвитку України. / За ред. Л. С. Лобанової. – К.: Фенікс, 2004. – С. 13.

29. Дем'янишин В.Г. Концептуальні засади бюджетного процесу в Україні / В.Г. Дем'янишин // Финансы, учет, банки. – 2007. – № 13. – С. 30-

37.

30. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т. 1: / Ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.), І. К. Білодід, В. Т. Коломієць, О. Б. Ткаченко. АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. — К.: Наукова думка, 1982. — 632 с.

31. Зайчук О.В. Теорія держави і права / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 653.

32. Звіт про виконання обласного бюджету. Сумська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. — Ресурс доступу : <http://sm.gov.ua/uk/oda>. - Назва з екрана.

33. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: навч. посібник / О. П. Кириленко. — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — 192 с.

34. Киселева А.М. Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации местного сообщества. Текст.: монография / А. М. Киселева. СПб. : Инфо-Да, 2007. — 192 с.

35. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: [навч. посіб.] / Л.Є. Клець. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 640 с. — С. 47.

36. Климова Н. Статистичний зріз сучасного стану фондів громад України / Н. Климова // Вісник Фондів громад. — 2010 р. — № 2. — С. 30–42.

37. Козер Л. А. Мастера социологической мысли / Л. А. Козер. — Пер. с англ. Т. И. Шумилина; Под ред. д. ф. н., проф. И. Б. Орловой. — М. : Норма, 2006. — 528 с.

38. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. — Назва з екрана.

39. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249613934>. — Назва з екрана.

40. Кравченко Т. А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами

прав на участь у місцевому самоврядуванні України [Електронний ресурс] / Т. А. Кравченко. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf). – Назва з екрана.

41. Кошинець В. В. Теоретичні аспекти ресурсного забезпечення регіонального економічного розвитку / В. В. Кошинець. – VII Міжнародна науково-практична конференція «Наука в інформаційному просторі» (29-30 вересня 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/20110929/gu_koschinec.php. – Назва з екрана.

42. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. – К. : КМ Academia, 2001. – 458 с.

43. Кравченко В. І. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні / В. І. Кравченко // Фінанси України. – 1995. – №1. – С. 61–63.

44. Кравченко П. Громада та розвиток інститутів громадянського суспільства / П. Кравченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 3–8.

45. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», 1999. – 487 с.

46. Лапин В. А. Основы местного самоуправления : учеб. пособие / В. А. Лапин, А. В. Крестьянинов, И. Н. Коновалова ; под общ. ред. В. А. Лапина. – М. : Дело, 2006. – 255 с.

47. Лисяк Л.В., Роменська К.М. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : монографія. – Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. – 232 с.

48. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ / І. Луніна // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 31–41.

49. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович. Режим доступу:

http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhetyv_otg_249352.html. – Назва з екрана.

50. Мелехина И. И. Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ / И. И. Мелехина. – Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Краснодар, 2003. – 18 с.

51. Мельник А. Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : моногр. / А. Ф. Мельник, О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 240 с.

52. Мельник Л. Г. Экономика развития : монографія / Л. Г. Мельник. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2006. – 662 с.

53. Мердок Дж. П. Социальная структура / Дж. П. Мердок. – Пер. с англ. А. В. Коротаева. – М. : ОГИ, 2003. – 606 с.

54. Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2014. Том 2. – Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми : Університетська книга, 2014. – 368 с.

55. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011.– 336 с.

56. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади / Н. Наталенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 72 с.

57. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. – К., 2016. – 41 с.

58. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (10–11). – К., 1995. – С. 65–73.

59. Орлюк О.П. Фінансове право: [навч. посібник] / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с. – С. 169.

60. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: [монографія] / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

– С. 60-61.

61. Партнерство фондов местных сообществ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.p-cf.org/index.php?a=show&idlink=134>. – Назва з екрана.

62. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: [навч. посіб.]. / Ю.В. Пасічник. – [2-ге вид., перероб. і доп.] – К.: Знання, 2008. – 670 с. – С. 441.

63. Педченко Н. С. Бюджетний федералізм у фінансовій системі держави: моделі та принципи / Н. С. Педченко, С. І. Завгородній // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету : зб. наук. праць Кіровоградського національного технічного університету. Серія : Економічні науки. – Кіровоград : КНТУ, 2013. – Вип. 24. – С. 320 – 327.

64. Пелехата О.В. Бюджет розвитку як інструмент сільської територіальної громади в реалізації бюджетної політики економічного зростання / О.В. Пелехата // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2013. – Вип. 6(104). – С. 355-361.

65. Пелехатий А.О. Формування податкових доходів місцевих бюджетів та їх спрямування на забезпечення видатків місцевих бюджетів в контексті реформування місцевого самоврядування / А.О.Пелехатий, Х.О. Патицька // Матеріали наук.-практ. конф. «Управління економічними процесами на макро- і макрорівні: проблеми та перспективи вирішення». – Львів, 14-15 квітня 2016 р. – С. 201-215.

66. Петрушенко Ю. Економічний аналіз розвитку громад: постановка проблеми / Ю. Петрушенко, В. Біленко // Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 19-21 червня 2012 р. / Відп. за вип. О.В. Прокопенко. – Суми : СумДУ, 2012. – С. 85–87.

67. Пігуль Н. Г. Європейський досвід формування доходів місцевих бюджетів / Н. Г. Пігуль, І. М. Боярко, О. В. Люта // Вісник Хмельницького національного університету. Сер. Економічні науки. – 2012. – № 5. – Т. 2. – С. 138-142.

68. Писаренко В. П. Впровадження партисипативного бюджету / В. П. Писаренко // Вісн. ПДАА. – 2016. – № 1–2. – С. 51–54.

69. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.

70. Посібник з розвитку громад: Практичний poradник для небайдужих / Кол. авт. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. – К., – 2007. – 458 с.

71. Програма діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

72. Прохорова Н. Г. Социальная ответственность как конкурентное преимущество развития бизнеса [Електронний ресурс] / Н. Г. Прохорова // Экономика региона. – 2007. – №18 (ч. 2). – Режим доступу до журн.: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=1016>. – Назва з екрана.

73. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: закон України від 28.12.2014 р. №71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. – Назва з екрана.

74. Про внесення змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 р. № 1008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1008-2016-%D0%BF>. – Назва з екрана.

75. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.15 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> / – Назва з екрана.

76. Про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №375. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

77. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

78. Про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрана.

79. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

80. Прянишников Н. Е. Стратегии самоорганизации в местных сообществах: ситуационный анализ [Электронный ресурс] // Местные сообщества в местном самоуправлении (Учебное пособие для муниципальных управляющих) / Под ред. А. Е. Балобанова. – М. : МОНФ, 2000. – 182 с.

81. Прянишников Н. Е. Стратегии самоорганизации в местных сообществах: ситуационный анализ / Н. Е. Прянишников // Местные сообщества в местном самоуправлении (Учебное пособие для муниципальных управляющих) / Под ред. А. Е. Балобанова. – М. : МОНФ, 2000. – 182 с.

82. Пчелинцев О. С. Стратегия реформы и вопросы финансирования городского развития / О. С. Пчелинцев // Финансы. – 1996. – С. 12–15.

83. Регіональні перетворення у світовому та українському вимірах [Текст] : монографія / М. Богданова, К. Борсекова, В. О. Бригадир [та ін.] ; за наук. ред. А. І. Крисоватого, Є. В. Савельєва. – Тернопіль : ТНЕУ, 2016. – 388 с.

84. Ресурсами громади розпоряджається сама громада: історія успіху Порту Алегрі [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://gurt.org.ua/recipes_success/21921. – Назва з екрана.

85. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : монографія / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко [та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 429 с.

86. Розпутенко І.В. Бюджетний процес / І.В. Розпутенко. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 60 с. – С. 7.

87. Романенко О.Р. Фінанси: [підручник] / О.Р. Романенко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с. – С. 153.

88. Роменська К. М. Бюджетний процес на місцевому рівні та його удосконалення / К. М. Роменська // Фінансовий простір. – 2017. – № 1(25). – С. 98-100.

89. Рубинштейн А. Я. К теории рынков «опекаемых благ»: доклад на Секции экономики отделения общественных наук РАН 25 марта 2008 г. / А. Я. Рубинштейн // Теоретическая экономика: Научные доклады Института экономики РАН в 4-х томах. Т. 1. – М. : Экономика, 2010. – С. 9–66.

90. Рубинштейн А. Я. Рождение теории. Разговоры с известными экономистами / А. Я. Рубинштейн. – М. : Экономика, 2010. – 224 с.

91. Смелзер Н. Социализация: основные проблемы и направления исследований // Социальная психология: Хрестоматия: Учебное пособие для студентов вузов / Сост. Е. П. Белинская, О. А. Тихомандрицкая. – М: Аспект Пресс, 2003. – С. 327-349.

92. Співробітництво територіальних громад. Невикористані резерви. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2017/09/25/spivrobitnitstvo-teritorialnih-gromad-nevikoristani-rezervi/> – Назва з екрана.

93. Татарин Н.Б. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Н.Б. Татарин, В.В. Войтович // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2017. – Вип. 11. – С. 159-162.

94. Теорія фінансів: Навч. посіб. / П. М. Леоненко, П. Л. Юхименко, А. А. Ільєнко [та ін.]; за загальною ред. О. Д. Василика. – К.: Центр

навчальної літератури, 2005. – 480 с.

95. Трансформаційні процеси економіки України в регіональному вимірі : монографія / за ред. І. М. Школи. – Чернівці : Книги – ХХ, 2004. – 360 с.

96. Тромпенаарс Ф. Национально-культурные различия в контексте глобального бизнеса / Ф. Тромпенаарс., Ч. Хампден-Тернер – Минск, 2004. – 528 с.

97. Федосов В. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 834.

98. Фінансове право: [навч. посіб. / за ред. М.П. Кучерявенка]. – Х.: Право, 2010. – 288 с. – С. 44.

99. Филиппов А. Ф. Между социологией и социализмом: введение в концепцию Фердинанда Тенниса [Текст] // Теннис Ф. Общность и общество / Ф. Теннис. – СПб., 2002. – С. 386–446.

100. Фінансові результати місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9047>. – Назва з екрана.

101. Череп А. В. Комунальний банк як інвестиційна складова соціально-економічного розвитку територіальних громад / А. В. Череп, С. О. Осипенко // Бізнес Інформ. – 2017. – № 11. – С. 314-319.

102. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягти ефективного врядування / П. Шрьодер [пер. з нім.]. – К. : Фонд Фрідріха Науманна, 2008. – 76 с.

103. Штукарін С. Пружні громади: сучасні підходи до соціетальної безпеки в глобалізованому світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.edu/2951501/> Пружні громади сучасні підходи до соціетальної безпеки в глобалізованому світі. – Назва з екрана.

104. Щербакова В.І. Проблеми оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки / В. І. Щербакова, Г. М. Манєров // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – №2. – С. 94–99.

105. Що має знати депутат місцевої ради. Книга 3. Бюджет і

бюджетний процес на рівні місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.] – К.: ІПО, 2011. – 160 с. – С. 9.

106. Экономика муниципального сектора: Учеб. пособие / Под ред. А. В. Пикулькина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 464 с.

107. Экономические основы культурной деятельности. Индивидуальные предпочтения и общественный интерес: в 3-х т./ [отв. редакторы А. Я. Рубинштейн, Е.П. Костина]. – СПб. : Алетейя, 2008. – Т. 2. – Экономическая политика в сфере культуры: новый век, новый взгляд. – 458 с. 379.

108. Юрій С.І. Фінанси: [підручник] / С.І. Юрій; за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с. – С. 177.

109. Юрій С.І. Фінансова парадигма місцевого самоврядування / С.І. Юрій // Світ фінансів. – 2004. – № 1. – С. 6–14.

110. Ядов В. А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В. А. Ядов. – М. : Добросвет, 2000. – 596 с.

111. Яковсон Л. И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: [учебник для вузов] / Л. И. Яковсон. – М. : АспектПресс, 1996. – 319 с.

112. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С. 25-29. – С. 25.

113. Schnore L.F. The Myth of Human Ecology // Sociological Inquiry. – 1961. – № 31. – P. 128–139.